

Conclusion

Faute d'un modèle intégratif, les efforts et politiques visant à réduire les inégalités sociales de santé dans le secteur de la santé, notamment la forte mobilisation dans les associations et collectivités territoriales, entrent en résonance ou en conflit avec des politiques publiques nationales qui, partant d'une autre logique, peuvent impacter défavorablement les inégalités sociales de santé. Ainsi les efforts locaux territoriaux pour les réduire se trouvent en contradiction avec des politiques macroéconomiques qui orientent dans un sens différent. Le Comité interministériel pour la santé, créé en 2014, n'a pas encore effacé la dissociation des politiques, avec la santé d'un côté et l'ensemble des politiques publiques de l'autre. Ce cloisonnement témoigne de l'absence

d'évaluation de l'impact sur la santé de l'ensemble des décisions politiques. Considérer systématiquement les effets sur la santé et sur les inégalités sociales de santé de toute décision politique pour identifier ses impacts est donc une démarche indispensable. Enfin, un effort de recherche est nécessaire pour mieux connaître les conséquences et les impacts potentiels des déterminants macroéconomiques sur la santé. Ces connaissances sont nécessaires au développement de l'évaluation d'impact sur la santé de toutes les politiques. Reste le besoin d'une implication politique forte, comme le montre un travail conduit dans les pays scandinaves : son absence semblait l'obstacle essentiel, devant le manque de coopération interministérielle et les habitudes de travail en silo. ●

L'évaluation d'impact sur la santé : plus de deux décennies de pratique internationale

L'évaluation d'impact sur la santé (EIS) est une démarche prospective qui vise à évaluer les effets potentiels d'une politique, d'un programme ou d'un projet sur la santé de la population. Elle s'intéresse aussi à la distribution de ces effets au sein de cette population. L'évaluation d'impact sur la santé, promue par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), est apparue au milieu des années 1990. Cette démarche s'applique le plus souvent à des propositions dont le but premier n'est pas directement la santé mais qui peuvent influencer celle-ci et l'équité en santé. Son objectif est de formuler, sur la base d'informations scientifiques et contextuelles, des recommandations en direction des décideurs, pour accroître les effets positifs et réduire les effets négatifs. Cet outil d'aide à la décision est fondé sur la définition de la santé de l'OMS et sur l'approche par les déterminants de la santé. Il trouve son origine dans différentes initiatives de santé publique menées au niveau international, notamment la déclaration d'Alma-Ata de 1978, la charte d'Ottawa pour la promotion de la santé de 1986 et le programme Villes-Santé de l'OMS de 1986. L'évaluation d'impact sur la santé est issue de la rencontre entre les évaluations environnementales, de la méthodologie desquelles elle s'inspire, et la promotion de la santé, qui constitue le fondement de ses valeurs et ses finalités.

Une procédure standardisée mais flexible

La démarche d'évaluation d'impact sur la santé est structurée en cinq étapes (parfois six ou trois). Le « dépistage », première étape, permet de déterminer

si une proposition de politique, de programme ou de projet doit faire l'objet d'une évaluation d'impact sur la santé. Le « cadrage » permet de déterminer la portée, l'envergure de l'évaluation d'impact sur la santé. L'« analyse » permet d'estimer les impacts potentiels positifs et/ou négatifs d'une proposition de politique, de programme ou de projet sur la santé et la répartition de ces impacts au sein de la population. Les « recommandations » visent à atténuer les effets négatifs et à renforcer les effets positifs sur la santé et le bien-être de la proposition examinée. Ces recommandations sont consignées dans un rapport destiné aux parties prenantes et aux décideurs. L'« évaluation » et le « monitoring » reviennent, d'une part, à évaluer la démarche d'évaluation d'impact sur la santé entreprise, et, d'autre part, à vérifier la mise en œuvre des changements proposés par celle-ci. La démarche d'évaluation d'impact sur la santé est flexible. Malgré sa procédure standardisée, il est possible de l'adapter en fonction des éléments suivants : ressources humaines et financières, temps à disposition, données et informations disponibles, compétences disponibles, niveau de prise de décision et finalité visée.

Une pratique assez répandue dans le monde

Si l'évaluation d'impact sur la santé a vu le jour dans les pays anglo-saxons, précisément au Royaume-Uni, aujourd'hui la pratique s'est étendue à plusieurs régions du monde (Amérique du Nord, Amérique latine, les différentes régions d'Europe, l'Afrique subsaharienne, l'Asie de l'Est et l'Océanie). Les juridictions ont adopté différentes approches pour la mise en œuvre de l'outil.

Thierno Diallo

Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé (CCNPPS, Canada)



Les inégalités sociales de santé : vingt ans d'évolution

Il s'agit entre autres de : l'inscription de l'outil dans un cadre légal ; son intégration dans un outil d'évaluation d'impact existant tel que l'étude d'impact sur l'environnement ; son inclusion dans des processus décisionnels pangouvernementaux ou son application sur une base volontaire. De nombreuses évaluations d'impact sur la santé ont été réalisées sur cette base et par le secteur public. En effet, une base légale est une condition certes nécessaire pour l'institutionnalisation de l'évaluation d'impact sur la santé mais elle reste insuffisante. Son intégration dans le processus décisionnel exige, en plus d'une disposition normative, une volonté forte des instances dirigeantes en faveur de l'outil.

Un moyen de lutter contre les inégalités sociales de santé

La question des inégalités sociales de santé est inhérente à la démarche d'évaluation d'impact sur la santé. Sa définition même renvoie à la prise en compte des inégalités sociales de santé. En effet, l'évaluation d'impact sur la santé se préoccupe de la répartition des effets sur la santé selon les groupes de population, en mettant un accent particulier sur les groupes « vulnérables » ou « désavantagés ». Le potentiel réel de la démarche à prendre en compte les inégalités sociales de santé a été exploré à travers son application sur certaines politiques, programmes ou projets. Au Québec par exemple, un article de loi sur la santé publique (2001), l'article 54, permet au ministre de la Santé d'apprécier grâce à l'évaluation d'impact sur la santé les conséquences de projets de loi et de règlement sur la santé. C'est dans ce contexte, que le ministère de la Santé et des Services sociaux a pu œuvrer pour introduire, dans un projet de loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, une clause d'impact sur le revenu des personnes défavorisées. En Suisse, la réalisation d'une évaluation d'impact sur la santé sur un projet de promotion du vélo à assistance électrique à Genève a permis de recommander la mise en place d'un dispositif de soutien financier à l'achat qui tienne compte des capacités financières des individus. L'objectif est de permettre à toutes les couches de la population de s'initier à ce type de mobilité, sans en exclure certaines pour des raisons économiques. En France, une évaluation d'impact sur la santé réalisée en Île-de-France sur trois projets de transport a été conduite de manière à prendre en compte les préoccupations à l'égard des inégalités sociales de santé. En cela, elle a analysé les impacts différentiels des projets sur divers groupes de la population. Elle a aussi permis la participation citoyenne, une des valeurs de l'évaluation d'impact sur la santé. Cela s'est traduit par une implication de certaines catégories de la population qui, généralement, ont moins de chance de s'exprimer et par une co-construction de certaines recommandations avec les habitants affectés par les projets. L'évaluation d'impact sur la

santé apparaît donc comme un outil pouvant aider les décideurs à mieux comprendre les enjeux des inégalités sociales de santé lors de l'élaboration de politiques, programmes et projets.

L'évaluation d'impact sur la santé et la prise en compte de l'équité en santé

L'équité constitue une des valeurs de l'évaluation d'impact sur la santé. Toutefois sa prise en compte dans la pratique peut s'avérer difficile car elle ajoute souvent une couche de complexité à un processus d'évaluation déjà compliqué et disposant parfois de temps et de ressources limités. Dans ce contexte, un modèle d'évaluation d'impact sur la santé mettant l'accent sur l'équité (*equity focus health impact assessment*) a émergé au cours des années 2000. Il s'agit de renforcer l'intégration des enjeux d'équité à chaque étape de l'évaluation d'impact sur la santé et d'évaluer si les impacts différentiels dans les groupes de la population sont inéquitables. Ce modèle offre un processus structuré d'estimation des impacts sur l'équité en santé. Au Canada, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario a développé l'outil évaluation d'impact sur l'équité en matière de santé (EIES). Cet outil vise à déterminer les impacts potentiels non intentionnels (positifs et négatifs) de la prise de décision sur l'équité en santé pour des groupes de population spécifiques. Il permet entre autres de réduire les disparités évitables en matière de santé entre les groupes de population et de mieux cibler les investissements dans les soins de santé.

Bilan et perspectives

Les résultats obtenus au niveau international en matière d'application de l'évaluation d'impact sur la santé sont prometteurs. Après plus de deux décennies de pratique, l'évaluation d'impact sur la santé a su montrer son potentiel et son utilité pour influencer la prise de décision, favoriser la collaboration intersectorielle et promouvoir la santé dans une perspective de développement durable. Toutefois, le maintien voire l'expansion de l'évaluation d'impact sur la santé dans le monde passe entre autres par l'amélioration de la connaissance de l'outil par les décideurs, le renforcement des capacités dans le domaine et les progrès dans certains aspects méthodologiques, notamment la quantification des impacts.

En période de crise sanitaire comme celle que nous vivons actuellement, l'évaluation d'impact sur la santé peut contribuer à informer les décideurs sur les actions nécessaires pour atténuer les impacts négatifs et renforcer les impacts positifs des mesures qu'ils prévoient de prendre pour répondre à la pandémie de Covid-19. Elle pourrait permettre également d'éclairer le développement des stratégies de reprise (l'après-Covid-19), dans le but d'améliorer la santé et le bien-être de la population et d'éviter que ces stratégies n'exacerbent les inégalités sociales. ●