

Mardi 11 octobre 2022

## PLATEFORME PROMOTION DE LA SANTÉ ET PRÉVENTION

# LE PLAIDOYER EN PROMOTION DE LA SANTÉ ET PRÉVENTION: RAISON D'ÊTRE ET DÉFIS

Note de synthèse



### THÉMATIQUE

Le plaidoyer représente une stratégie incontournable en matière de promotion de la santé et de prévention (PSP). Il s'agit d'un ensemble d'activités visant à informer, sensibiliser, éclairer et influencer la prise de décision d'élu·e·s, décideuses et décideurs, responsables de politiques et autres acteurs-clés (stakeholders), afin de permettre la mise en place de mesures, structures, cadres légaux et politiques publiques favorables à la santé de la population. Ces actions peuvent également viser la population générale et les médias dans le but de favoriser la prise de conscience sur un enjeu donné ou le soutien à une solution préconisée.

Cette conférence avait pour objectif de faire le point sur la définition, le rôle et la place du plaidoyer dans le champ de la promotion de la santé, en articulant les interventions de différent·e·s professionnel·le·s et expert·e·s du domaine de la promotion de la santé, de la santé publique, des sciences sociales et politiques, ou encore d'acteurs politiques. Les interventions ont abordé différentes questions, telles que les définitions du plaidoyer, sa raison d'être et son utilité, ses méthodes et outils, la posture des acteurs du plaidoyer et les compétences professionnelles et organisationnelles nécessaires, ainsi que les défis et enjeux liés. Différentes démarches de plaidoyer ont également été présentées et illustrées par le biais d'exemples concrets.



## PRINCIPALES LEÇONS ET IMPLICATIONS POUR LA PRATIQUE

- Part intégrante de la Charte d'Ottawa (1986), le plaidoyer est un domaine essentiel de la promotion de la santé, ainsi qu'une responsabilité pour les acteurs et institutions de santé publique. Puisqu'il vise à agir sur les processus structurels, politiques et sur les déterminants environnementaux de la santé, il offre un très grand potentiel pour l'amélioration de la santé de la population.
- Une démarche de plaidoyer nécessite d'être planifiée, préparée et structurée de manière rigoureuse. Il existe pour cela des méthodes éprouvées permettant de construire une démarche ayant de l'impact. Un cycle de plaidoyer comprend notamment la documentation d'un problème et de ses solutions, la définition d'objectifs, l'identification des parties prenantes, des publics-cibles et des partenaires, la formation de messages et le choix de stratégies d'influence.
- Le plaidoyer requiert des compétences professionnelles spécifiques et pointues, qui sont encore insuffisamment développées dans les cursus de formation en PSP. Il s'agit notamment de l'analyse et l'élaboration de programmes et politiques publiques, la connaissance des institutions et processus politiques, la génération, l'utilisation et la communication de données probantes, la négociation, la capacité de collaboration intersectorielle et des compétences en relations publiques, communication d'influence, médiatiques et politiques.
- Des cadres et conditions institutionnels sont également nécessaires pour légitimer des stratégies de plaidoyer. À l'interne des institutions, cela exige une définition propre et la construction d'un positionnement partagé, soutenu par les organes dirigeants, ainsi que des ressources humaines et financières dédiées.
- Le positionnement des professionnel·le·s de la PSP et des institutions qu'ils/elles représentent via des actions de plaidoyer n'est pas toujours aisé, notamment lorsqu'il s'agit d'institutions dépendant de l'État. Le plaidoyer comporte des activités et postures de veille, d'éveil et d'expertise sur un continuum dont les deux extrêmes, à distinguer des activités de plaidoyer elles-mêmes, représentent respectivement une grande réserve (expertise, recherche) et un militantisme actif.
- Le contexte de la santé publique est marqué par l'influence de puissants lobbies industriels aux intérêts particuliers contraires. Face à un modèle de santé dominant centré sur la responsabilité individuelle, il appartient aux acteurs et institutions de PSP de se structurer en contre-pouvoir et proposer des solutions structurelles ayant des effets positifs sur la santé populationnelle. Le plaidoyer en promotion de la santé, pour certain·e·s, se distingue du lobbying dans la mesure où il ne défend pas des intérêts particuliers, mais l'intérêt de la collectivité. La distinction entre plaidoyer et lobbying devant encore faire l'objet d'éclaircissements.
- Une stratégie de plaidoyer efficace n'est généralement pas portée exclusivement par un acteur mais nécessite d'être construite de manière collective via des partenariats et des alliances larges, qui permettent de mutualiser les ressources, de compléter les expertises et d'avoir une portée politique et sociale plus grande. La consultation et/ou l'inclusion de la population et des groupes concernés dans une logique d'empowerment se révèlent importantes afin de construire des actions de plaidoyer en adéquation avec les besoins des communautés, ayant une plus grande légitimité et pouvant être mieux pérennisées.



## CONFÉRENCES PLÉNIÈRES

### LE PLAIDOYER EN SANTÉ PUBLIQUE : QUOI, POURQUOI ET COMMENT ?

*François Lagarde, expert-conseil en communication et professeur associé à l'École de santé publique de l'Université de Montréal*

Le succès de la majorité des initiatives de santé publique passe par la capacité des professionnel·le·s et des organisations à influencer et à rallier des alliés, des décideuses et décideurs ainsi qu'un soutien de la population en vue de l'adoption de mesures ou de politiques publiques précises. Pour y arriver, des pratiques éprouvées en plaidoyer et des ressources dédiées sont nécessaires. En partant de données probantes sur les problèmes à résoudre, les acteurs du plaidoyer doivent adopter une posture tournée vers les solutions concrètes et réalistes à mettre en avant. Ils sont appelés à maîtriser l'art de la communication et du dialogue avec les diverses parties prenantes, parfois extérieures au domaine de la santé publique. Enfin, savoir apprécier les dynamiques politiques en jeu et les acteurs influents, y compris les opposants, facilitera le travail de celles et ceux qui s'engagent pour des changements durables en faveur de la santé de la population.

### STRUCTURER SA DÉMARCHÉ À L'AIDE DU GUIDE PRATIQUE « PLAIDOYER POUR LA SANTÉ » DU RÉFIPS

*Sarah Chaput, directrice du Réseau francophone international pour la promotion de la santé (RÉFIPS), Région des Amériques*

L'intention de cette intervention était de rendre le plaidoyer concret et accessible grâce à la présentation d'une démarche structurée soutenue par le guide « **Plaidoyer pour la santé : un guide pratique** » du RÉFIPS (2021). Le guide et ses outils ont été passés en revue, ainsi que les approches, niveaux d'action et bonnes pratiques de plaidoyer dans un contexte de promotion de la santé. Les étapes de planification proposées dans le guide pratique ont été présentées sous forme de « cycle de planification du plaidoyer ». De manière globale, l'action de plaidoyer peut se résumer en quatre étapes : préparer – déployer – interagir – apprendre. Dans ce processus, l'analyse et la gestion des risques sont particulièrement importantes. Cela dans la mesure où l'effet et atteinte à la réputation et crédibilité des acteurs et institutions sont à maîtriser. L'importance d'impliquer les populations concernées dans les démarches de plaidoyer a également été soulignée, en tant que manière de renforcer les capacités des personnes (empowerment), de faire entendre leurs voix et assurer la durabilité des actions menées.

## **MÉTHODES DE PLAIDOYER EN SANTÉ DANS LES CANTONS ROMANDS**

*Lionel Ricou, fondateur d'Access Public Affairs & Communications SARL, Genève*

Cette intervention a traité la question suivante : quand et comment influencer la décision des autorités au niveau cantonal ? L'influence a pour finalité de conduire à une modification de la décision des autorités dans un sens favorable aux revendications d'une organisation. L'exercice de cette influence dépend de la capacité de compréhension et d'insertion dans le processus législatif. Les fondamentaux du contexte institutionnel helvétique sont le fédéralisme, la démocratie directe et le système de milice, lequel laisse de la place à l'expertise-conseil externe et donc potentiellement aux groupes d'intérêt. Au niveau des cantons, l'« horloge politique » comprend cinq phases : impulsion, pré-parlementaire, parlementaire (Grand Conseil), référendaire et mise en œuvre. La possibilité de référendum est l'un des facteurs qui pousse au consensus. Une stratégie générale a été présentée en deux étapes : l'analyse de situation, consistant notamment à identifier l'émetteur du message, les parties prenantes et leur intérêt/influence, suivie d'un plan d'action (défensif, passif ou offensif). Ce dernier peut suivre trois scénarios : défensif (réaction à un agenda ou une activité), passif (veille), offensif (amener proactivement le thème dans l'arène). Dans ce processus d'influence le rôle d'expert·e est attendu et légitime. Il est attendu de ce/cette dernier·ère qu'il/elle soit préparé·e, factuel·le et convainquant·e.

## **PRATIQUES DE PLAIDOYER FAVORISANT L'ÉQUITÉ EN SANTÉ DE POPULATIONS EN SITUATION DE VULNÉRABILITÉ**

*Patrick Bodenmann, chef du Département vulnérabilités et médecine sociale, Unisanté et professeur ordinaire à l'Université de Lausanne*

Cette intervention a présenté des activités visant à favoriser l'équité en santé de populations en situation de vulnérabilité. Le premier exemple a relaté une action défensive en réaction à une initiative parlementaire fédérale proposant l'introduction d'une taxe (50 francs) pour les cas bénins aux urgences hospitalières. Sur la base d'un travail de documentation de données probantes et de synthèse des résultats d'études scientifiques sur le sujet, une argumentation a été construite pour tenter de contrer cette proposition, laquelle comporte un risque avéré de renforcer les vulnérabilités de la population des usager·ère·s fréquent·e·s des urgences. Celle-ci a donné lieu à des publications et a été relayée auprès de parlementaires. Le second exemple, de nature davantage proactive, a porté sur l'accueil des réfugiés dans le contexte de la crise ukrainienne et l'attribution pour ces derniers du permis S. Le travail de plaidoyer a ici consisté à documenter et actualiser le potentiel d'impact d'un tel statut en termes de santé globale, puis à revendiquer l'élargissement des dispositifs socio-sanitaires extraordinaires mis en place pour l'accueil des citoyen·ne·s de ce pays à d'autres populations migrantes en situation de vulnérabilité dans un but d'équité et de santé populationnelle.

## **DÉVELOPPEMENT DE STRATÉGIES DE PLAIDOYERS EN SANTÉ-ENVIRONNEMENT ET SANTÉ-TRAVAIL PAR UNE AGENCE DE SANTÉ PUBLIQUE**

*Arnaud Mathieu, chargé de projets plaidoyers, Santé publique France*

Pour une agence nationale de santé publique comme Santé publique France, le plaidoyer est un processus stratégique visant à influencer les politiques et les pratiques qui ont une influence sur la vie des gens, afin d'obtenir des conditions environnementales (quels que soient les milieux considérés) propices aux bénéfices individuels et collectifs de santé. Santé publique France, après avoir fait un travail interne de définition et de positionnement, développe actuellement un plaidoyer visant l'adaptation des pratiques professionnelles des acteurs des secteurs de l'aménagement urbain et du bâti pour la définition de projets qui intègrent l'exposition des populations aux canicules. Arnaud Mathieu a souligné l'importance de travailler en collaboration avec de multiples parties prenantes (y compris les acteurs économiques), être à l'écoute et prendre en compte leurs attentes et leurs retours du terrain, afin de maximiser les chances de succès du plaidoyer. Cela implique de mener une analyse stratégique qui appelle des savoirs du registre de la culture générale sur la thématique, car la problématique travaillée appartient à des contextes qu'il est nécessaire de connaître, de comprendre et de maîtriser pour être en mesure de répondre aux questions d'opportunité et freins à l'atteinte des objectifs du plaidoyer.

## **ESPACES EXTÉRIEURS SANS FUMÉE : PROCESSUS LÉGISLATIF ET CONTRIBUTIONS D'INSTITUTIONS EXPERTES**

*Jennifer Conti, députée et membre de la Commission de la santé du Grand Conseil du Canton de Genève*

Cette présentation a relaté le processus d'une révision de loi visant à interdire la consommation de tabac dans certains espaces publics extérieurs (préaux d'écoles, places de jeux, terrains de sport et arrêts de bus) dans le Canton de Genève. Cela dans une perspective de dénormalisation du tabagisme. Principale initiatrice de ce projet, Jennifer Conti a expliqué de quelle manière la collaboration avec des institutions expertes de santé publique a été déterminante en permettant de construire un argumentaire socialement et politiquement acceptable, percutant, cohérent, solide et ancré sur les meilleures données probantes, favorisant l'adhésion des membres de la commission de la santé et de la majorité du Parlement cantonal. L'argument de la protection des enfants et des jeunes (en renonçant stratégiquement à interdire la fumée sur terrasses des cafés et restaurants pour limiter le risque d'échec), le caractère pionnier du projet, son portage par un consortium interpartis, l'approche comparative fournie par les expert·e·s (exemples cantonaux et positionnement de la Suisse à l'international) et leur capacité de vulgarisation, la construction d'une alliance inter-parti, un bon écho médiatique et un contexte politique favorable (fenêtre d'opportunité) sont autant de facteurs qui ont permis la réussite de ce projet législatif. Une fois l'impulsion politique donnée, certain·e·s élu·e·s ont même proposé d'aller plus loin que la proposition initiale en intégrant également les arrêts du bus qui ne figuraient pas au départ dans le projet. Les élu·e·s attendent des acteurs et institutions expert·e·s qu'ils/elles suivent l'agenda politique et y réagissent afin de l'influencer au bénéfice de la santé publique.

## **STRATÉGIES DE COALITIONS : L'ALLIANCE ALIMENTATION SANTÉ**

*Stéphanie Zehnder, collaboratrice scientifique à Santé publique Suisse, Berne*

Santé publique Suisse est une organisation indépendante nationale qui défend le point de vue de la santé publique, via l'organisation de manifestations scientifiques, la constitution de conseils d'expert·e·s, de groupes spécialisés et l'engagement politique. L'organisation participe à la constitution et à la coordination d'alliances à visée politique sur différents thèmes de santé publique (activité physique, alimentation, maladies non transmissibles, santé). L'Alliance alimentation et santé (statut d'association) a été présentée afin d'illustrer de quelle manière naît une alliance, avec une stratégie, des objectifs et des activités concrètes, en soulignant également les enjeux et défis rencontrés (notamment le ralliement des acteurs et le financement d'activités à visée politique).



## CONCLUSION

*Céline Mavrot, Professeure assistante en gouvernance des systèmes de santé,  
Institut des sciences sociales, Université de Lausanne*

Un grand merci aux intervenant·e·s et aux organisateurs·trices pour cette riche journée ayant permis de réunir praticien·ne·s des organisations de santé, chercheurs·euses et élu·e·s. Une rencontre sur cette thématique était d'autant plus importante que la Suisse reste encore timide sur la question de l'advocacy, alors que les industries aux intérêts adverses à la santé publique disposent d'immenses moyens pour des activités que l'on peut qualifier de «disease promotion». Une leçon importante d'aujourd'hui concerne l'importance cruciale de connaître finement le système politique dans lequel le plaidoyer va prendre place. A ce titre, les différentes phases du cycle politique, de la mise à l'agenda à l'évaluation en passant par les consultations, les débats parlementaires, la formulation de la loi et la mise en œuvre, constituent autant d'opportunités si l'on a connaissance des logiques d'action des acteurs·trices qui y prennent part. Un autre point sur lequel insister est la légitimité des organisations (para-) publiques à mener des actions de plaidoyer. Comme le montre la littérature en administration publique, celles-ci sont les mieux placées pour connaître les priorités ainsi que les mesures efficaces dans leur domaine, et faire remonter ces besoins vers le politique. Après tout, la promotion de la santé est au cœur de leur mission et est contenue dans le mandat qui leur est conféré par les autorités. Enfin, une autre leçon centrale concerne la nécessité d'associer les groupes concernés à la défense de leur propre santé. Au final réside ici la meilleure garantie d'acceptabilité et d'efficacité du plaidoyer en santé publique.

*Karin Zürcher, adjointe à la cheffe du  
Département promotion de la santé et préventions, Unisanté*

Au nom d'Unisanté, un sincère remerciement aux oratrices, orateurs, participant-e-s sur place ou en ligne ainsi qu'au groupe d'organisation. Par l'alternance d'éléments de définition, de méthode, de partage d'expériences et de pratiques locales ou internationales, par les réflexions et discussions relatives au rôle et limite du rôle des acteurs de la PSP, nous espérons avoir stimulé votre regard et votre analyse et vous avoir transmis des savoirs, savoir-faire, savoirs-être utiles à l'intégration, aujourd'hui ou demain, du plaidoyer dans votre pratique professionnelle et institutionnelle.

Le plaidoyer est confirmé comme une stratégie incontournable en matière de santé populationnelle. Dans la mesure où les actions qui ont le plus d'impact sur la santé sont celles qui modifient les environnements dans lesquels les individus vivent, il en va en effet de la responsabilité des acteurs et institutions de SP de s'engager dans des processus structurels, parfois politiques, pour générer des changements positifs dans l'intérêt des populations et de leurs milieux de vie.

L'activité de plaidoyer exige cependant en amont, à l'interne des institutions, une définition, un positionnement, une appropriation légitimée par les organes dirigeants. Faut de quoi le risque est grand de prendre la tangente par rapport à ses missions institutionnelles, et de mettre à mal la réputation et crédibilité de la structure. Aussi, le travail de plaidoyer requiert des ressources humaines et financières dédiées et un profil de compétences bien spécifique, à intégrer dans les cursus de formation. S'il exige de savoir habilement naviguer entre, d'un côté, une démarche planifiée et structurée et de l'autre une agilité et réactivité à l'agenda public ou politique, le plaidoyer exige de contracter des alliances, de se structurer en coalitions, de se solidariser afin d'accroître son pouvoir et de jouer avec les complémentarités d'expertises et de rôles institutionnels.

---

#### **Auteur-e-s**

Andrea Lutz, Luc Lebon, Karin Zürcher, Céline Mavrot, Camille Velarde Crézé et Myriam Pasche

Octobre 2022