



Analyse de la gouvernance du système de santé suisse et proposition de loi fédérale sur la santé

Un mandat de l'ASSM à Unisanté

Prof. tit. Dr. med Stéfanie Monod

Co-cheffe du département Epidémiologie et Systèmes de santé



Congrès des
membres

Bern, le 13 juin 2025

unisanté

Unil
UNIL | Université de Lausanne

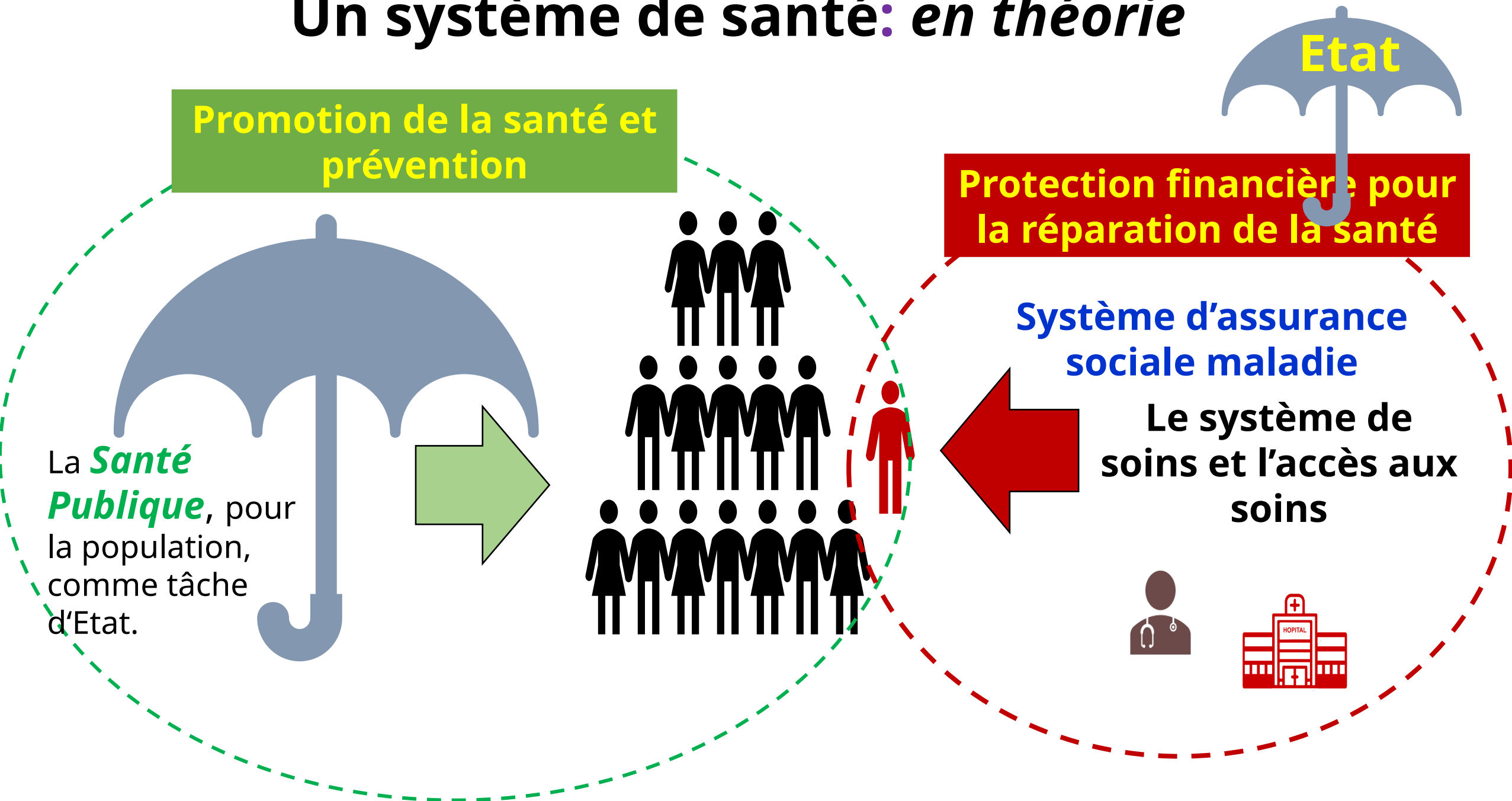
Plan

1. Les défis du système de santé
2. Rapport Unisanté
 - Analyse de la gouvernance actuelle du système de santé suisse
 - Proposition de loi fédérale sur la santé
3. Conclusion

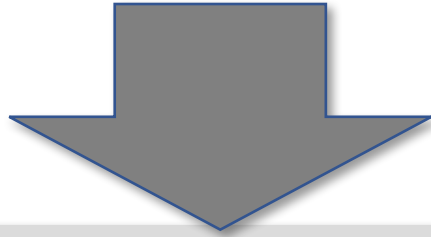
Système de santé suisse : les début de la crise et l'horizon 2050



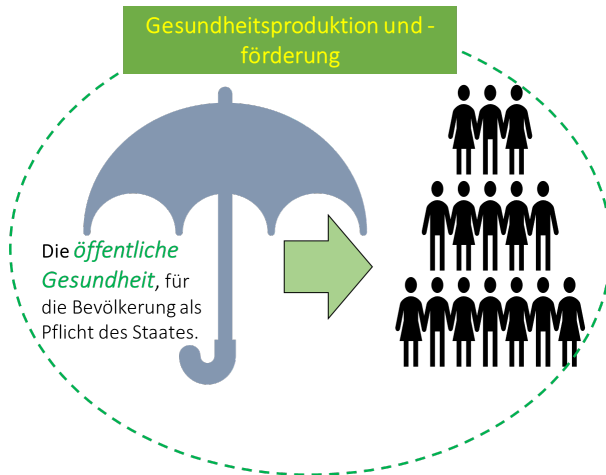
Un système de santé: *en théorie*



Le système de **Santé** : *en réalité*



Faible approche collective, sociale et environnementale



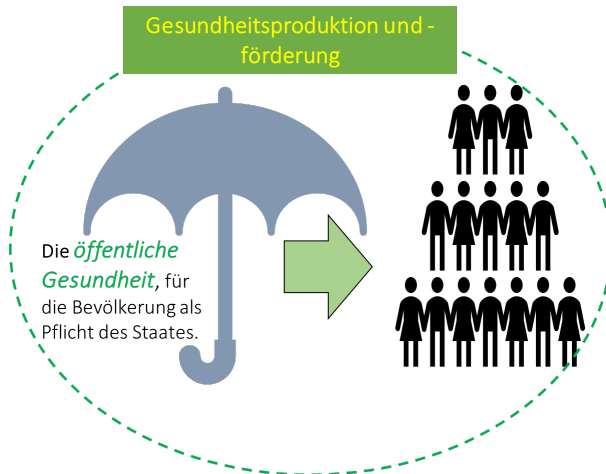
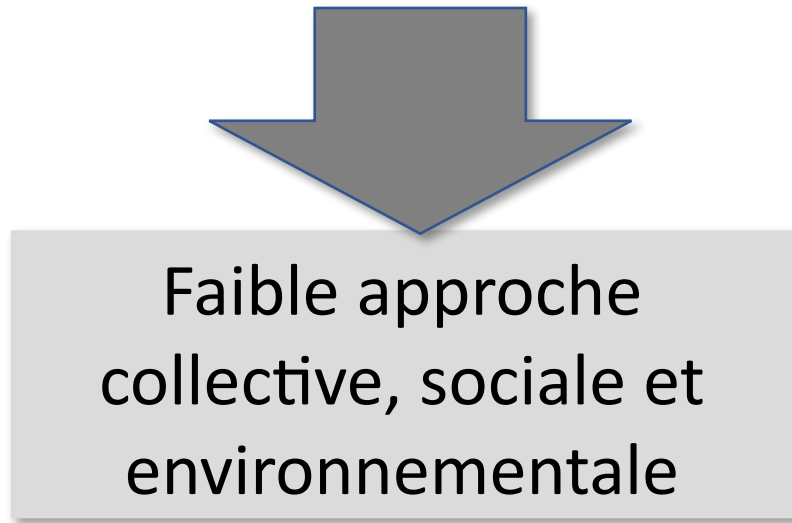
Forts investissements sur la biomédecine
Valorisation des activités spécialisées et techniques.
Hospitalo-centrisme.



Das **Gesundheitssystem** und der Zugang zur Gesundheitsversorgung

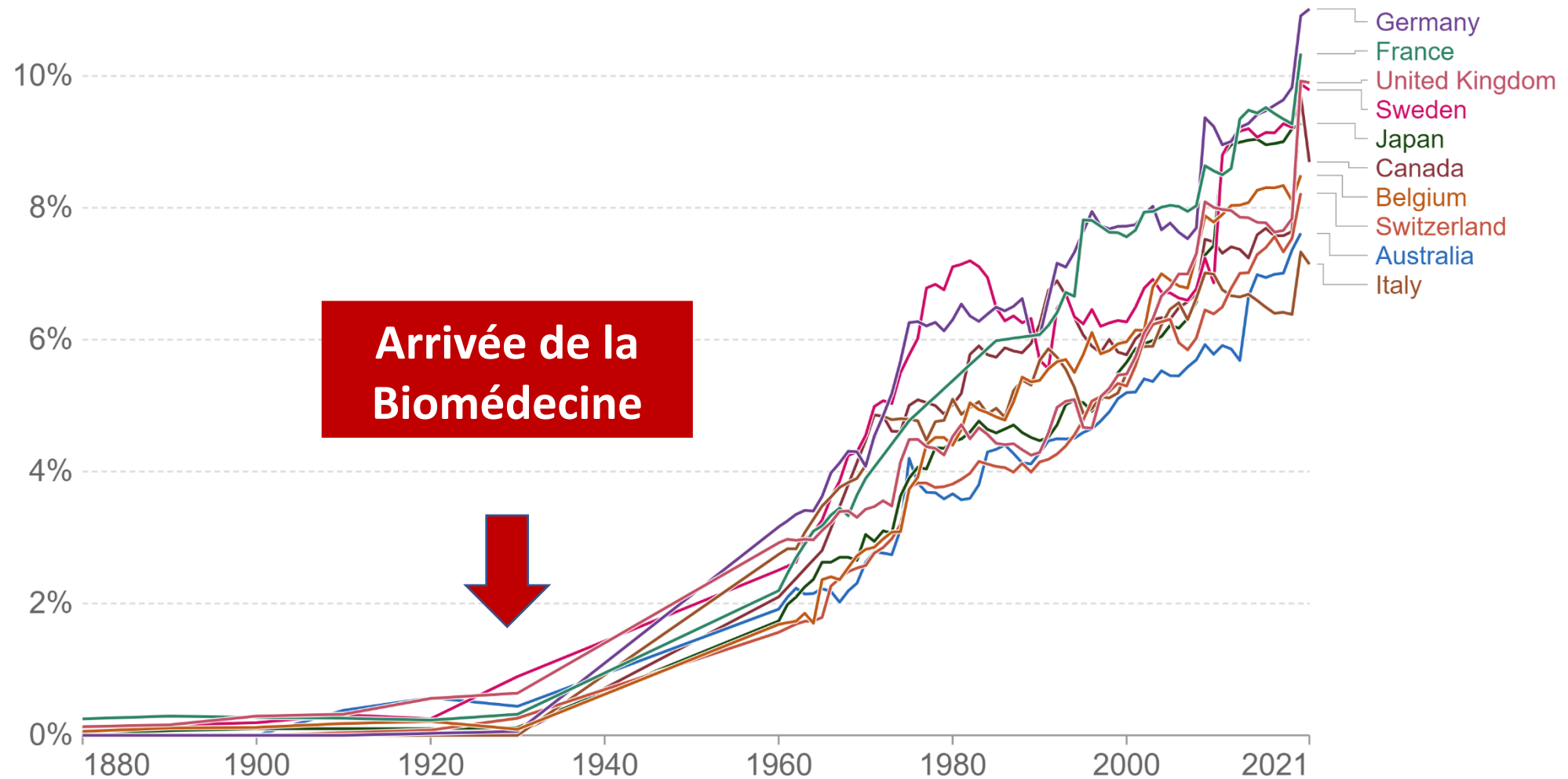


Le système de **Santé** : *en réalité*



Government health expenditure as a share of GDP, 1880 to 2021

This metric captures spending on government funded health care systems and social health insurance, as well as compulsory health insurance.



Source: Our World In Data based on Lindert (1994), OECD (1993), OECD Stat

Note: Health spending includes final consumption of health care goods and services (i.e. current health expenditure). This excludes spending on capital investments.

OurWorldInData.org/financing-healthcare • CC BY

EXHIBIT 2. 11-NATION SUMMARY SCORES ON HEALTH SYSTEM PERFORMANCE

2ème

2014

	AUS	CAN	FRA	GER	NETH	NZ	NOR	SWE	SWIZ	UK	
OVERALL RANKING	4	10	9	5	5	7	7	3	2	1	
Quality Care	2	9	8	7	5	4	11	10	3	1	
Effective Care	4	7	9	6	5	2	11	10	8	1	3
Safe Care	3	10	2	6	7	9	11	5	4	1	7
Coordinated Care	4	8	9	10	5	2	7	11	3	1	6
Patient-Centered Care	5	8	10	7	3	6	11	9	2	1	4
Access	8	9	11	2	4	7	6	4	2	1	9
Cost-Related Access Problems	9	5	10	4	8	6	3	1	7	1	11
Timeliness of Care	6	11	10	4	2	7	8	9	1	3	5
Efficiency	4	10	8	9	7	3	4	2	6	1	11
Equity	5	9	7	4	8	10	6	1	2	2	11
Healthy Lives	4	8	1	7	5	9	6	2	3	10	11

Mirror, Mirror:
Comparing Health
Systems Across
Countries



EXHIBIT 2. 11-NATION SUMMARY SCORES ON HEALTH SYSTEM PERFORMANCE

	AUS	CAN	FRA	GER	NETH	NZ	NOR	SWE	SWIZ	UK
OVERALL RANKING	4	10	9	5	5	7	7	3	2	1
Quality Care	2	9	8	7	5	4	11	10	3	1

2ème 2014

	AUS	CAN	FRA	GER	NETH	NZ	NOR	SWE	SWIZ	UK	US
OVERALL RANKING	2	9	10	8	3	4	4	6	6	1	
Access											
Effective Care											
Safe Care											
Coordinated Care											
Patient-Centered Care											
Efficiency											
Cost-Related Access											
Timeliness of Care											

6ème 2017

Exhibit 1. Health Care System Performance Rankings

	AUS	CAN	FRA	GER	NETH	NZ	NOR	SWE	SWIZ	UK	US
OVERALL RANKING	3	10	8	5	2	6	1	7	9	4	11
Access to Care	8	9	7	3	1	5	2	6	10	4	11
Care Process	6	4	10	9	3	1	8	11	7	5	2
Administrative Efficiency	2	7	6	9	8	3	1	5	10	4	11
Equity	1	10	7	2	5	9	8	6	3	4	11
Health Care Outcomes	1	10	6	7	4	8	2	5	3	9	11

9ème 2021

Data: Commonwealth Fund analysis.

**Mirror, Mirror:
Comparing Health
Systems Across
Countries**



EXHIBIT 2. 11-NATION SUMMARY SCORES ON HEALTH SYSTEM PERFORMANCE

	AUS	CAN	FRA	GER	NETH	NZ	NOR	SWE	SWIZ	UK
OVERALL RANKING	4	10	9	5	5	7	7	3	2	1
Quality Care	2	9	8	7	5	4	11	10	3	1

2ème

2014

Effective Care
Safe Care
Coordinated Care
Patient-Centered Care

Access

Cost-Related Access
Timeliness of Care

Efficiency

Equity

Healthy Lives

	AUS	CAN	FRA	GER	NETH	NZ	NOR	SWE	SWIZ	UK	US
OVERALL RANKING	2	9	10	8	3	4	4	6	6	1	5
Care Process	2	6	9	8	4	3	10	11	7	1	5

6ème

2017

Exhibit 1. Health Care System Performance Rankings

	AUS	CAN	FRA	GER	NETH	NZ	NOR	SWE	SWIZ
OVERALL RANKING	3								

9ème

2021

Un système très cher
Peu de coordination des soins
Peu de prévention

Data: Commonwealth Fund analysis.

	AUS	CAN	FRA	GER	NETH	NZ	SWE	SWIZ	UK	US
OVERALL RANKING	1	7	5	9	2	4	6	8	3	10
Access to Care	9	7	6	3	1	5	4	8	2	10
Care Process	5	4	7	9	3	1	6	10	8	2
Administrative Efficiency	2	5	4	8	6	3	7	10	1	9
Equity	1	7	6	2	3	8	—	4	5	9
Health Outcomes	1	4	5	9	7	3	6	2	8	10

8ème

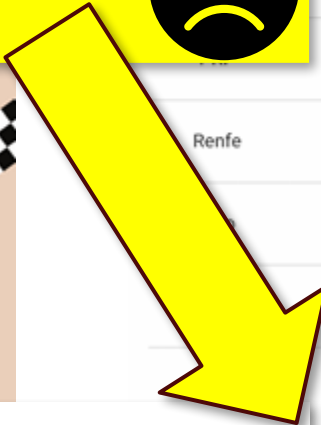
2024

Mirror, Mirror
Comparing Health
Systems Across
Countries





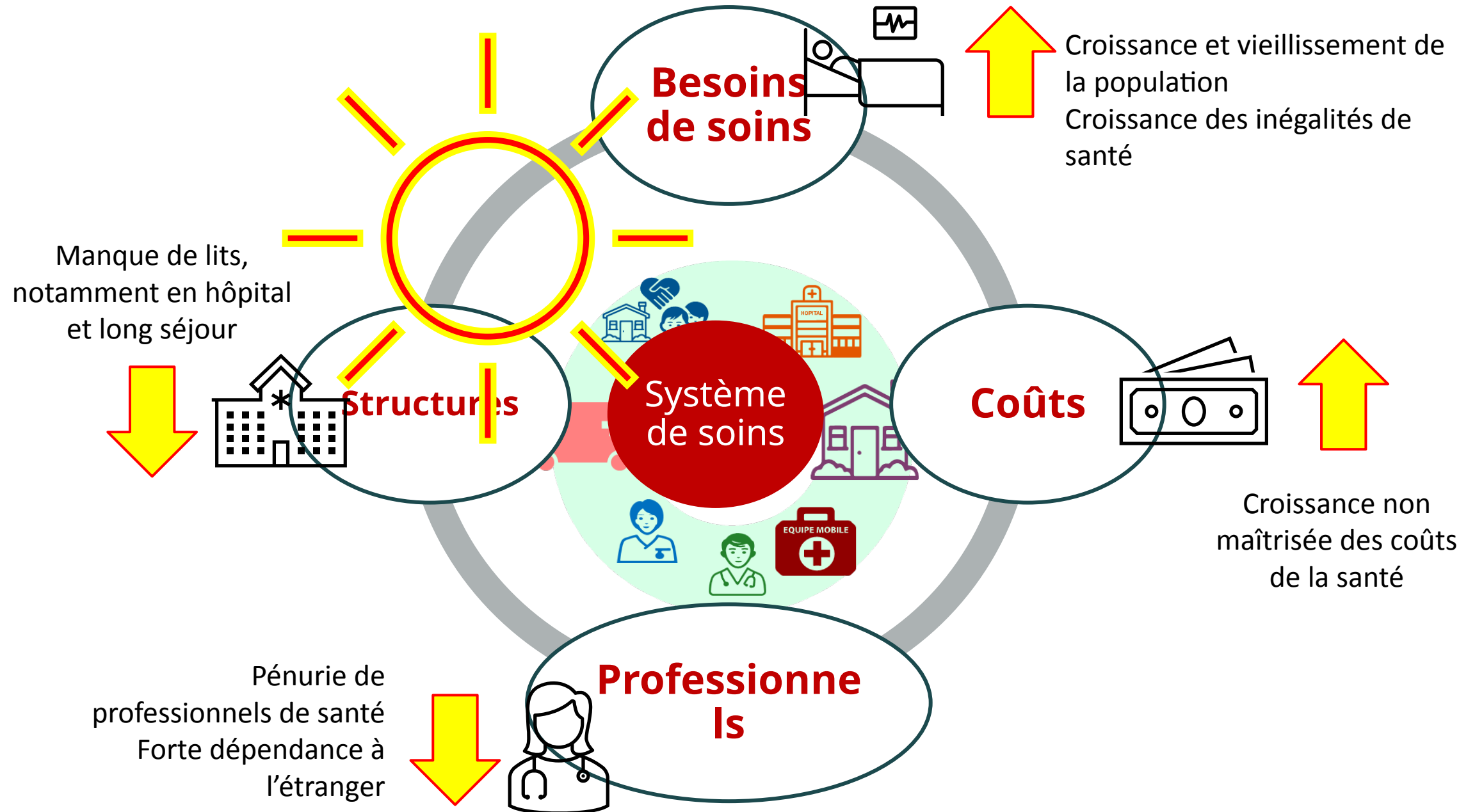
Un peu comme le classement des CFF!
11^{ème} !!



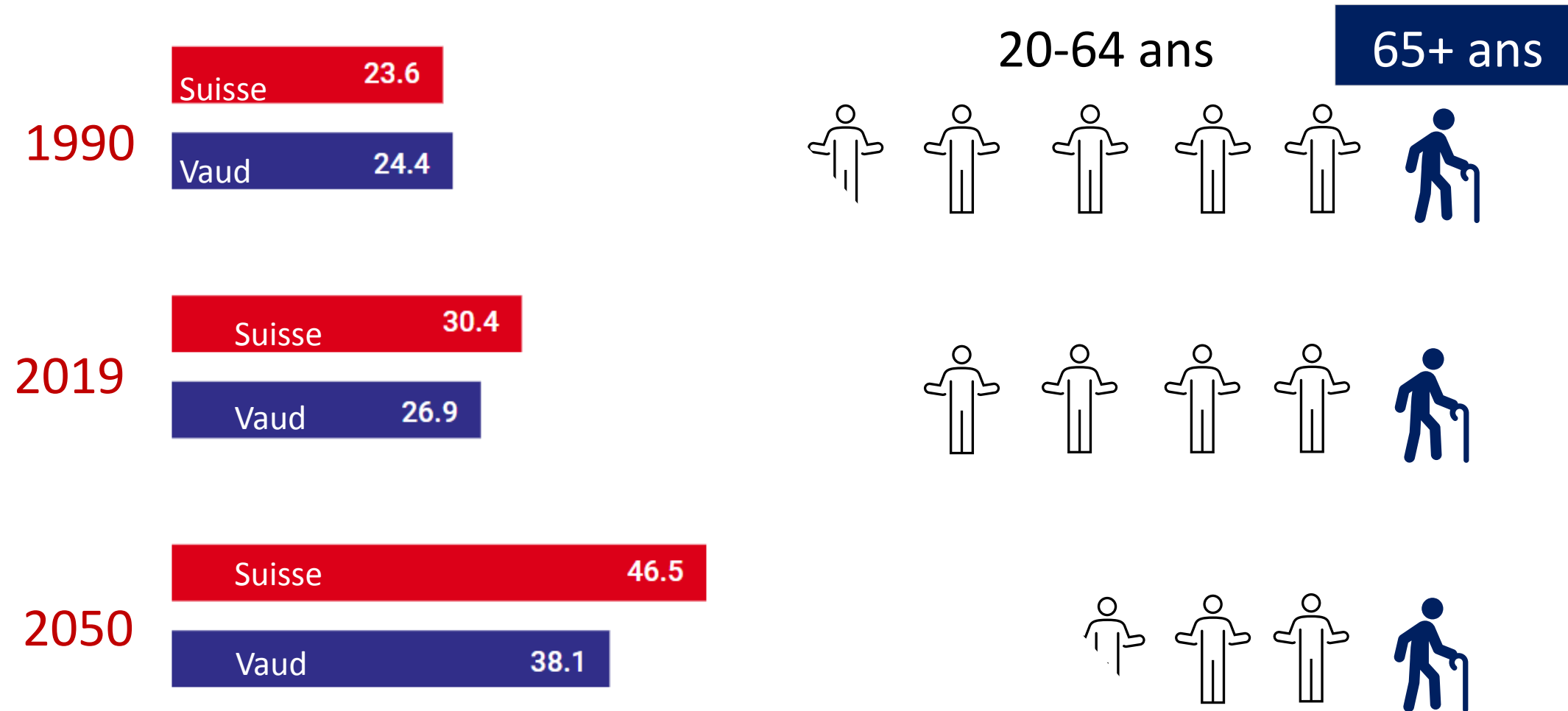
SBB CFF FFS

T&E's European Rail Operator Ranking									
Legend									
Ticket Price Special fares and reductions Reliability Booking experience Compensation policies Traveller experience Night trains Cycling policy									
Rail Operators	Final Score								
Trenitalia	7.6	6.4	10	6.5	8.3	7.5	8.9	9	5
Regio Jet	7.4	8.5	7.5	6.1	7.8	7.5	8.1	6	3.4
	7.1	5.9	8.8	4.9	9.4	5.8	8.2	10	5.2
	6.6	6	6.3	4.9	7.8	6.7	10	7	4.8
	6.5	8.1	7.5	3.4	5.6	6.7	7.8	6	5.8
	6.5	7.1	10	4.5	3.7	5.8	8.1	8	3.6
Renfe	6.4	6.8	8.8	7.4	4.8	7.5	8.4	0	0
	6.4	6.8	10	3.7	8	6.7	7.6	0	0
	6.4	7.8	5	6	5.5	5.8	8.3	6	4.8
	6.3	6.9	10	4	4.8	5.8	8.5	7	0
	6.3	2.9	7.5	7.8	9.7	5	8	3.5	7.6

Systeme de santé: une équation impossible à l'horizon 2050



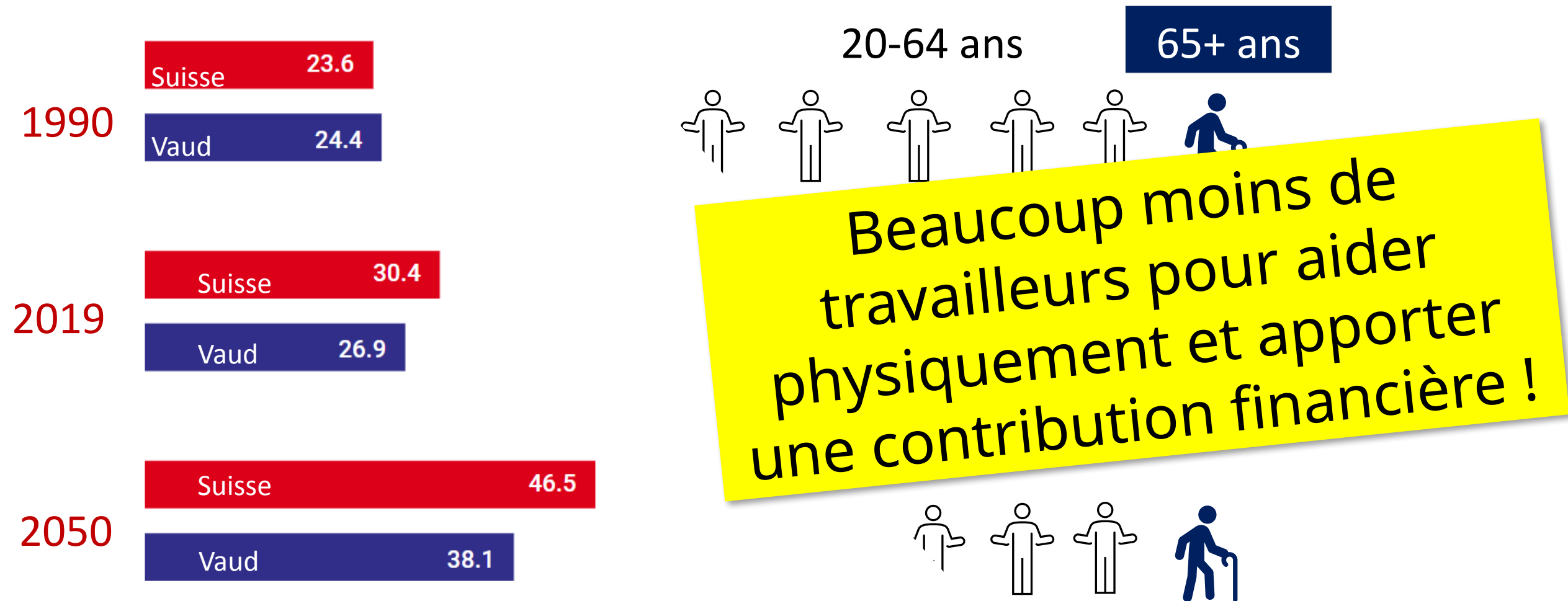
Le rapport de dépendance



Rapport de dépendance des personnes âgées = nombre de personnes de 65 ans ou plus pour 100 personnes de 20 à 64 ans

Scénarios de la population - Office fédéral de la statistique ([admin.ch](https://www.admin.ch))

Le rapport de dépendance



Rapport de dépendance des personnes âgées = nombre de personnes de 65 ans ou plus pour 100 personnes de

20 à 64 ans Scénarios de la population - Office fédéral de la statistique (admin.ch)

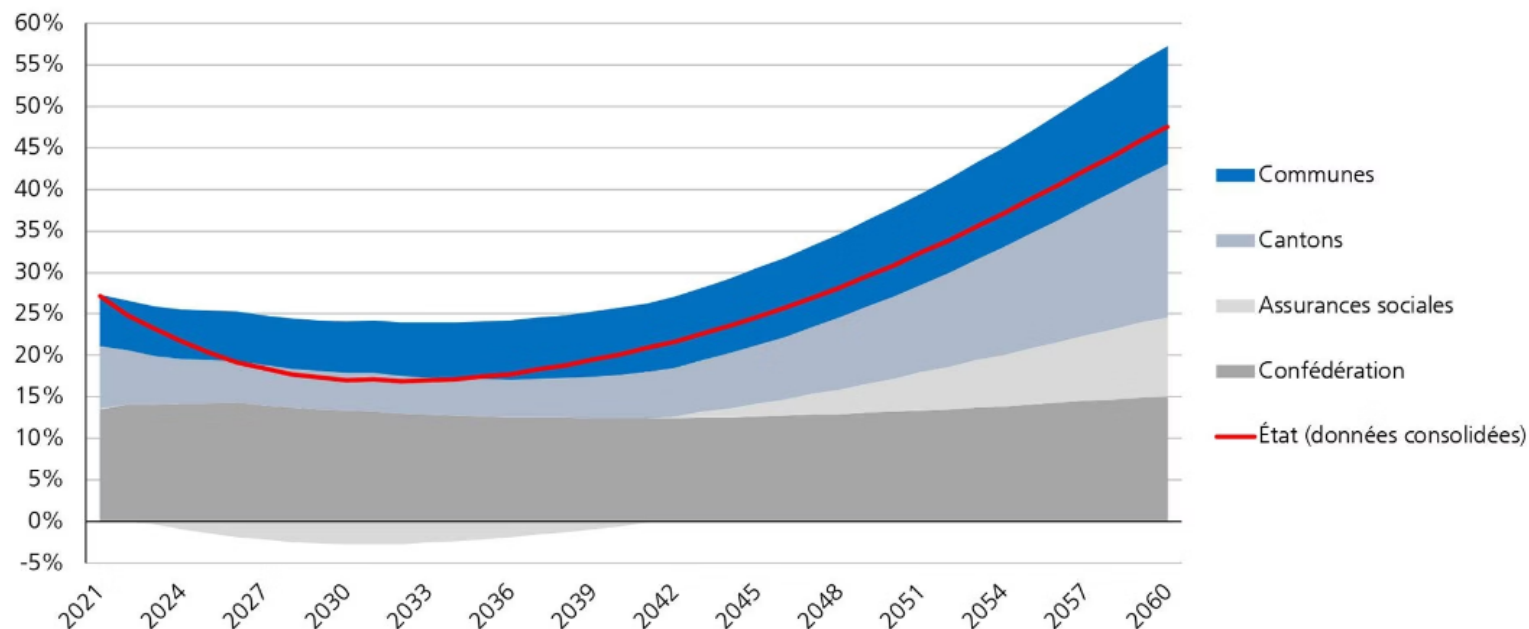
Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2024

Vieillesse et neutralité climatique



«Faute de mesures compensatoires, le **taux d'endettement** pourrait ainsi passer de **27 %** du PIB à l'heure actuelle à **48 % en 2060**».

Graphique 8 : évolution de la dette par niveau institutionnel selon le scénario de référence (en % du PIB)



Source : AFF

Remarque : le taux d'endettement de l'État est corrigé des transferts entre les niveaux institutionnels.

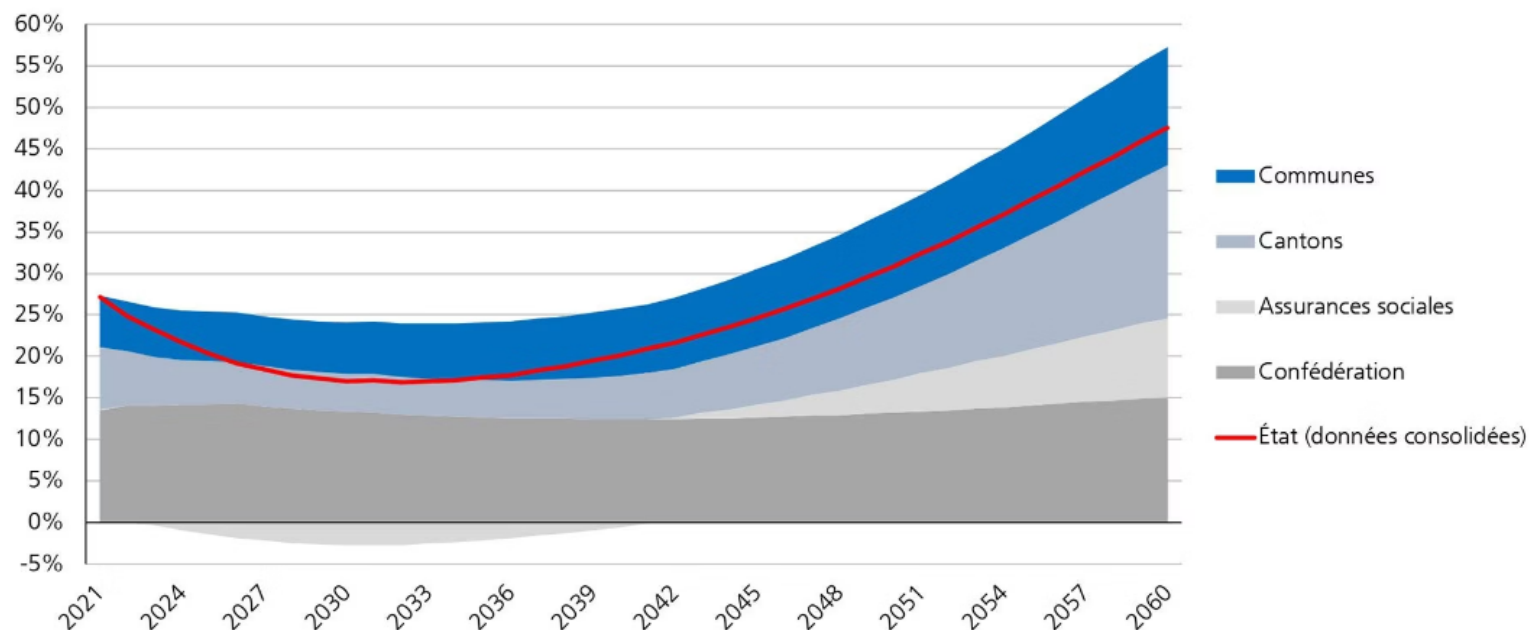
Taux d'endettement brut par niveau institutionnel entre 2021 et 2060 (en % du PIB) — © DFF

Le vieillissement de la population induit des charges supplémentaires sur les finances publiques

- Confédération: **AVS, PC**
- Cantons: **PC, Santé et Soins de longue durée**

«Faute de mesures compensatoires, le **taux d'endettement** pourrait ainsi passer de **27 %** du PIB à l'heure actuelle à **48 % en 2060**».

Graphique 8 : évolution de la dette par niveau institutionnel selon le scénario de référence (en % du PIB)

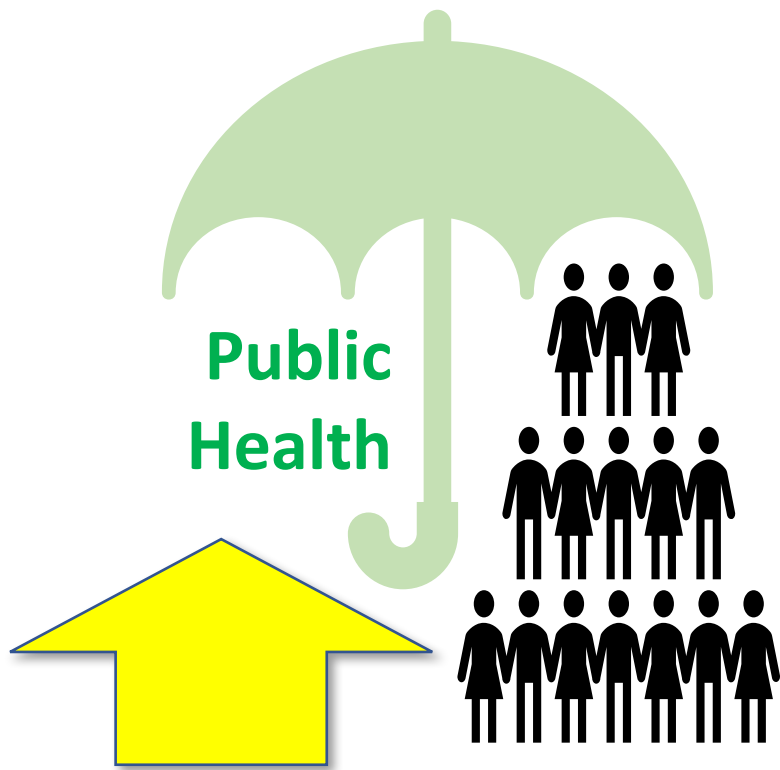


Source : AFF

Remarque : le taux d'endettement de l'État est corrigé des transferts entre les niveaux institutionnels.

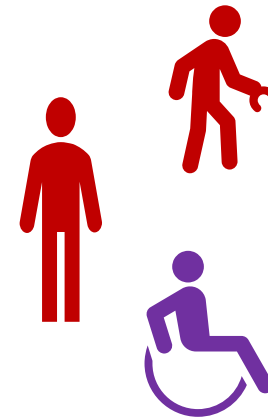
Taux d'endettement brut par niveau institutionnel entre 2021 et 2060 (en % du PIB) — © DFF

Des compromis devront
inévitablement être
discutés dans notre
société



Promotion de la santé et prévention auprès de la population

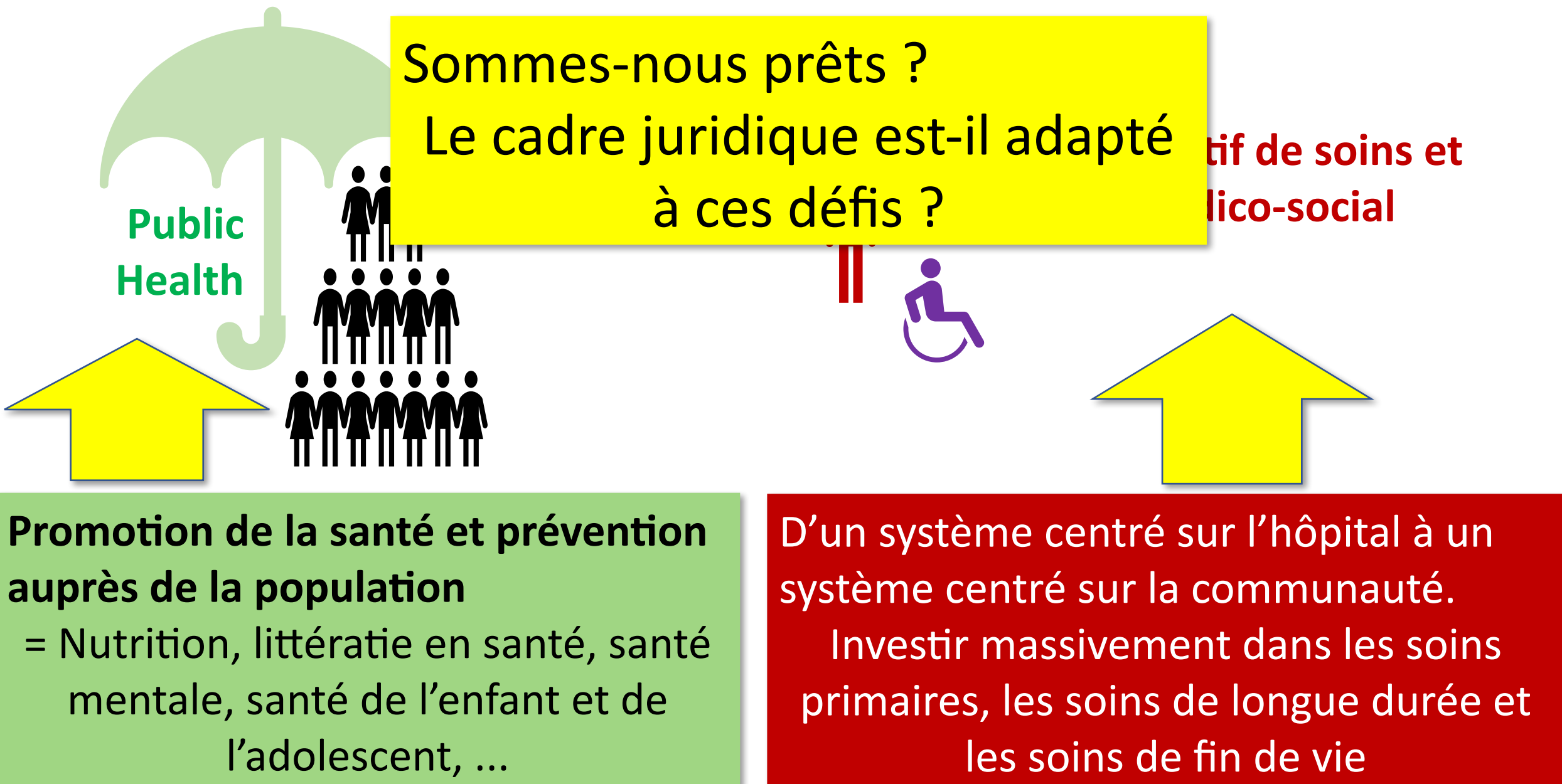
= Nutrition, littératie en santé, santé mentale, santé de l'enfant et de l'adolescent, ...



Dispositif de soins et médico-social

D'un système centré sur l'hôpital à un système centré sur la communauté.

Investir massivement dans les soins primaires, les soins de longue durée et les soins de fin de vie





„Analyse de la gouvernance du système de santé suisse et proposition de loi fédérale sur la santé “

Rapport Unisanté : Principales conclusions

- Analyse de la gouvernance actuelle du système de santé suisse
- Proposition de loi fédérale sur la santé

Mandat Unisanté en 2 étapes

unisanté

1

Analyse de la gouvernance du système de santé

Cadre juridique
actuel de la
Gouvernance de la
santé en Suisse

Performances
actuelles de la
gouvernance de la
santé en Suisse

2

**Proposition
d'une loi fédérale sur la
santé**

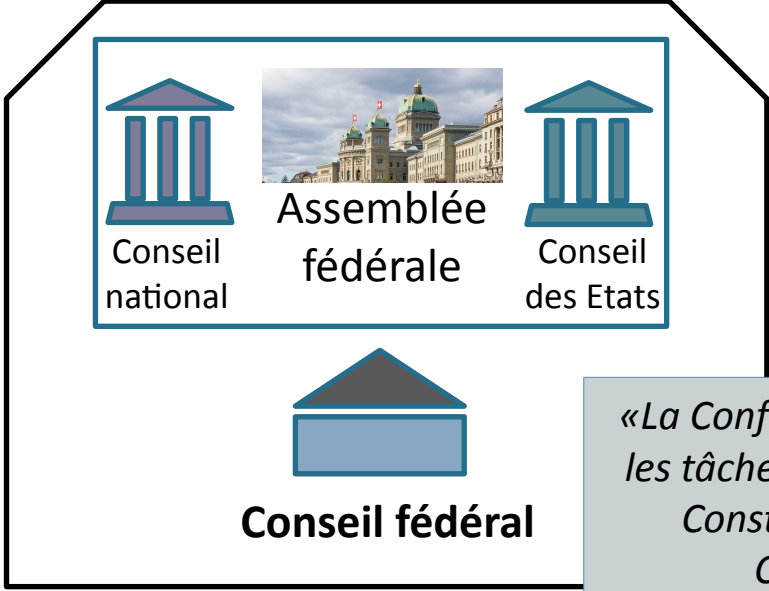
Contenu possible
d'une loi fédérale
sur la santé

Ancrages possibles
dans la
Constitution



Constitution
fédérale

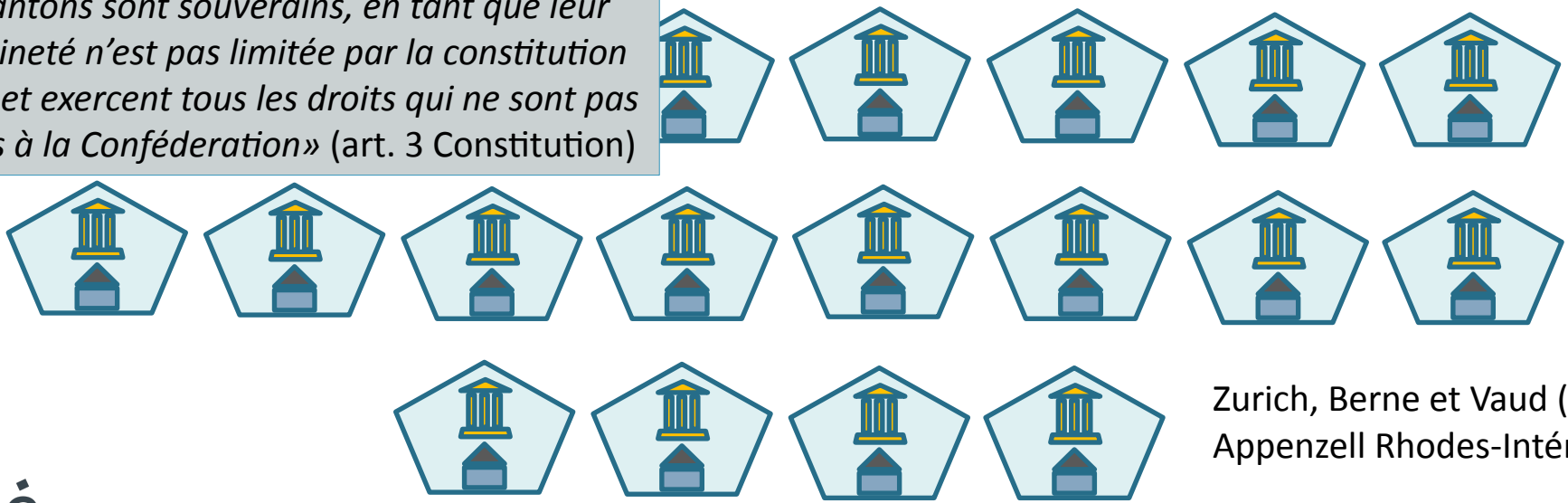
Législation
fédérale



Relation avec l'étranger
Sécurité, défense
Transports, travaux publics
Energie et communication
Economie...

26 cantons souverains, disposant d'une constitution, d'un parlement et d'un gouvernement

«Les cantons sont souverains, en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération» (art. 3 Constitution)



Santé
Formation
Culture

Zurich, Berne et Vaud (800'000 à 1mio hbts).
Appenzell Rhodes-Intérieures (16 000 hbts).

S
u
s
i
d
i
a
r
i
t
é

Santé

Des compétences *topiques* pour la
Confédération, en **silo**

Relation avec l'étranger
Sécurité, défense
Transports, travaux publics
Energie et communication
Economie...

Pas si facile...

De nombreux domaines relèvent de la compétence de la
Confédération et des cantons. Il existe un fort
enchevêtrement des compétences.

Des cantons en charge de tout ce qui n'est pas délégué à la
Confédération (même si ce n'est pas formellement nommé).

- **Donc, a priori, la politique de santé dans son ensemble:**
la promotion de la santé, la prévention, l'organisation des
soins, etc.

Santé
Formation
Culture

à 1mio hbts).
16 000 hbts).

(Communes)

unisant

	Responsabilités principalement fédérales	Responsabilités principalement cantonales
Protection de la santé	La Confédération est responsable de la protection de la santé (Art. 118 Cst.)	
Promotion de la santé et prévention	La Confédération et les cantons se partagent la responsabilité de la promotion de la santé et de la prévention. Certains cantons (p. ex. Grisons, Genève, Jura) ont explicitement intégré la promotion de la santé et la prévention dans leur Constitution.	

Système de santé

	Responsabilités principalement fédérales	Responsabilités principalement cantonales
Accès aux soins de santé et aux soins médicaux de base	La Confédération et les cantons se partagent la responsabilité d'assurer l'accès aux soins(Art. 41 Cst.); Soins médicaux de base (Art. 117a Cst.); Soins infirmiers (Art. 117b Cst.); Médecines complémentaires (Art. 118a Cst.)	
Protection financière contre la maladie et les accidents	La Confédération est compétente pour légiférer en matière d'assurance-maladie et d'assurance-accidents (Art. 117Cst.)	
Organisation du système de santé		En l'absence de dispositions constitutionnelles sur le système de santé, la compétence incombe par défaut aux cantons.

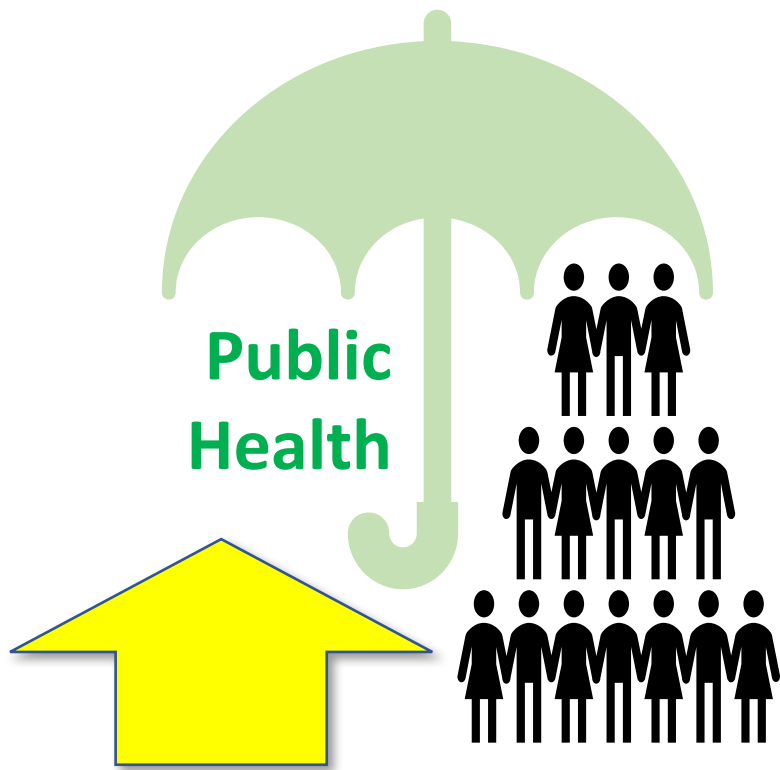
Formation/ Professionnels

	Responsabilités principalement fédérales	Responsabilités principalement cantonales
Formation et régulation de l'offre de soins	Les compétences sont partagées entre la Confédération et les cantons	

- De nombreux domaines relèvent de la compétence de la Confédération et des cantons.

Gouvernance du système de santé suisse

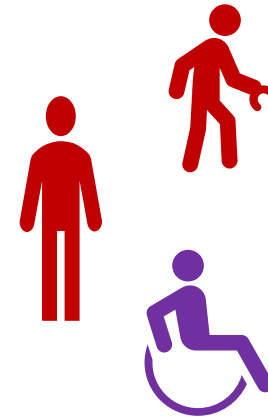
- **Vision limitée de la santé** dans la Constitution fédérale. Les compétences santé sont très fragmentées et limitées. **En silo.**
- Il n'existe **pas de cadre pour la promotion de la santé**. Le gouvernement fédéral n'a pas la pleine compétence dans le domaine de la promotion de la santé.
- Il n'existe **aucun cadre juridique qui définit les objectifs du système de santé**. Différences entre les cantons (équité). La **LAMal** est souvent utilisée pour réguler le système, ce qui n'est pas l'objet de la sécurité sociale.
- Les grands groupes d'intérêt (lobbying) ont un rôle prédominant au niveau fédéral. Faible lobbying des **citoyens** et des **patients**
- Le contrôle de la **performance** du système est très faible. Il n'y a pas de mécanisme **responsabilité/redevabilité** pour les différents acteurs.



Public
Health

**Promotion de la santé et prévention
auprès de la population**

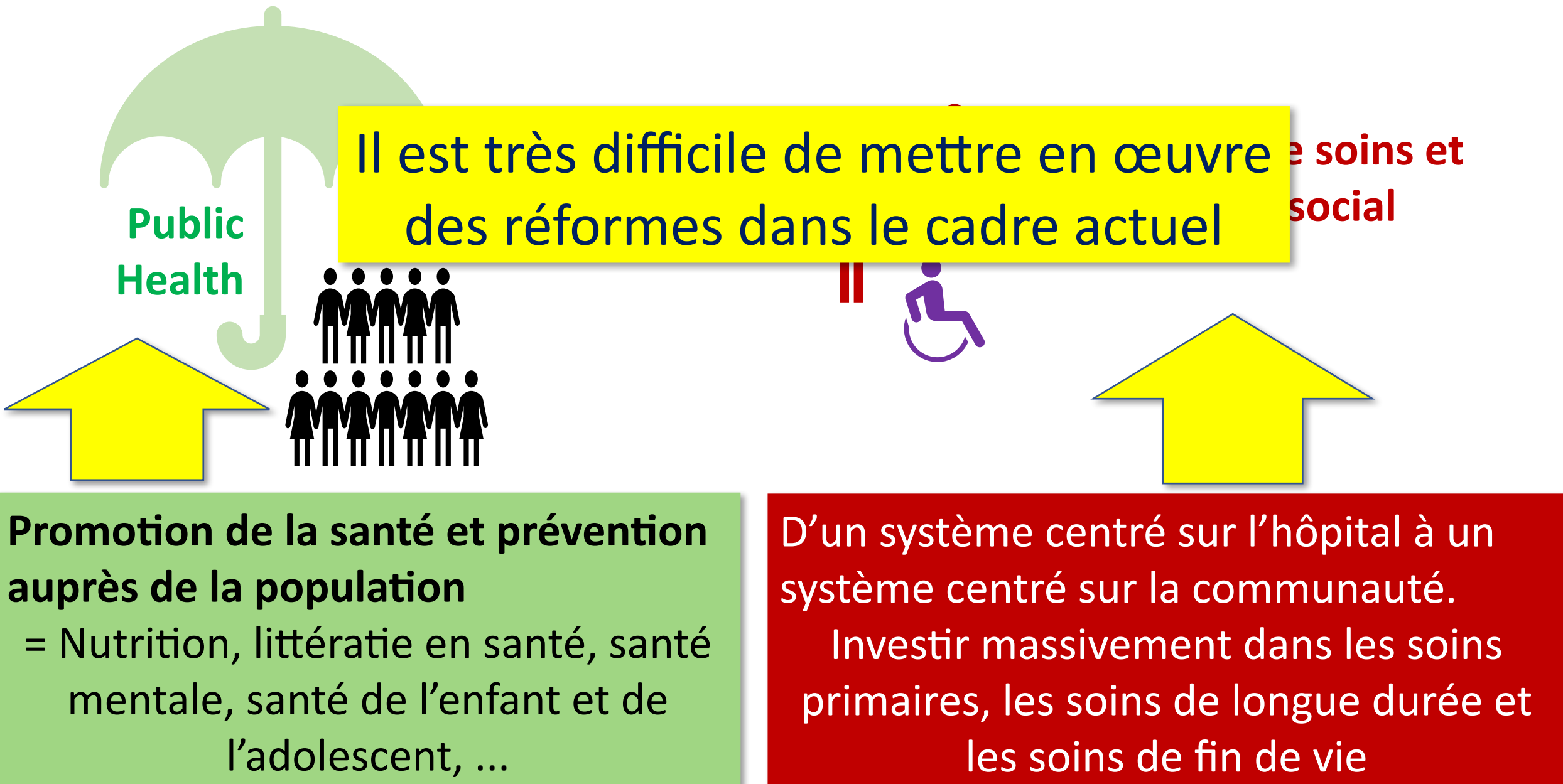
= Nutrition, littératie en santé, santé
mentale, santé de l'enfant et de
l'adolescent, ...



**Dispositif de soins et
médico-social**

**D'un système centré sur l'hôpital à un
système centré sur la communauté.**

**Investir massivement dans les soins
primaires, les soins de longue durée et
les soins de fin de vie**



Deux exemples

Numérisation dans le système de santé Dossier électronique du patient

Les évidences sont là, pour tout le monde.

Mais le bottom-up ne suffit pas!

Faiblesse du cadre juridique de mise en œuvre. En particulier, la Confédération ne dispose pas de sa propre compétence constitutionnelle.

Nécessité de nombreuses négociations politiques

Mise en œuvre très lente (et ce n'est pas encore fait... !)

Pénurie de médecins généralistes

Les évidences sont là, pour tout le monde.

Nous devons former plus de médecins. Et mieux répartir entre médecins généralistes et spécialistes.

Mais les compétences pour la formation sont cantonales (universités) et il n'existe pas de réglementation au niveau national pour la formation postuniversitaire.

Le gouvernement fédéral tente de créer des incitatifs financiers pour la formation des médecins.

Mais il n'existe pas de stratégie coordonnée contraignante.

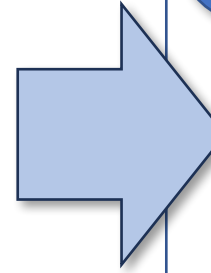
Les médecins restent libres de choisir leur spécialité.

- Une loi fédérale sur la santé en tant que loi-cadre pourrait remédier à un certain nombre de déficits actuels en matière de gouvernance

Mandat Unisanté en 2 étapes

unisanté

2



**Proposition
d'une loi fédérale sur la
santé**

Contenu possible
d'une loi fédérale
sur la santé

Ancrages possibles
dans la
Constitution

Proposition de loi fédérale sur la santé

Une loi fédérale devrait

- définir les **objectifs du système de santé** et définir les principes de sa gouvernance
- établir les principes **d'équité, de protection financière, d'accès, de qualité et d'efficacité.**
- clarifier la **répartition des compétences** entre la Confédération et les cantons.

Proposition de loi fédérale sur la santé

Une loi fédérale devrait

- Fixer comme priorité le principe d'une **participation large et équilibrée** des parties prenantes. Renforcer la **participation** des **patients, des usagers et des citoyens**.
- Définir les **rôles** des différents acteurs et leurs responsabilités. Et établir les principes de la **reddition de comptes/redevabilité**.

Proposition de loi fédérale sur la santé

Une loi fédérale devrait

- établir les principes réglementaires qui permettent d'atteindre les objectifs stratégiques dans le domaine de la santé publique et des soins: **Financement, production de ressources et organisation des services.**
- définir les objectifs d'un **système d'information et d'analyse** performant capable d'aider à la prise de décision.

Ancrage d'une loi fédérale sur la santé

- **avec une révision partielle** de la Constitution fédérale!



Pour une loi fédérale sur la santé

Prise de position de l'ASSM

Art. 116a Politique de santé

- ¹ La Confédération et les cantons reconnaissent l'interdépendance de la santé des êtres humains, des animaux et de l'environnement et s'engagent à promouvoir une approche intégrée de la santé dans les limites de leurs compétences respectives.
- ² La Confédération fixe les principes applicables à la politique de santé et coordonne les efforts des cantons. Elle vise à promouvoir la santé de la population pour garantir un niveau élevé de protection de la santé pour tous.
- ³ La Confédération encourage un système de santé équitable, durable et efficient. Elle légifère sur la collecte et l'utilisation des données destinées à piloter le système de santé.

Conclusion

- **La gouvernance du système de santé doit être clarifiée pour pouvoir arbitrer les priorités et conduire des réformes.**
- **La marge d'action** dans le cadre actuel est très faible.
 - Les changements ne sont possibles que très sectoriellement
 - *Les soft laws /stratégies ne suffisent plus*
- Un nouvel article constitutionnel et une loi fédérale sur la santé permettraient **d'ouvrir un débat public** sur les compromis que la société serait prête à faire pour un système de santé durable et de haute qualité.

Merci!

[Loi fédérale sur la santé](#)

Merci à l'ASSM

Arnaud Perrier - Président

Henri Bounameaux – Vize-Präsident

Valérie Clerc – Generalsekretärin

Begleitgruppe

Merci au Team d'Unisanté

Chantal Grandchamp

Stéphanie Pin

Nelly Courvoisier

Xavier Mariétan

RAISONS DE SANTE 354 – LAUSANNE

Unisanté – Centre universitaire de médecine générale et santé publique
Département d'Epidémiologie et Systèmes de santé & Institut de Droit
de la Santé, Université de Neuchâtel

Analyse de la gouvernance du système de santé suisse et proposition d'une loi fédérale sur la santé.

Stéfanie Monod, Stéphanie Pin, Mélanie Levy, Chantal Grandchamp, Xavier
Mariétan et Nelly Courvoisier