Prise de position de la FMH sur les priorités du Conseil fédéral en matière de politique de santé

«Santé2020»: une vision viable de notre système de santé?

Nora Wille[a], *Anne-Geneviève Bütikofer*[b], *Jürg Schlup*[c]

a Collaboratrice scientifique personnelle du président

b Secrétaire générale de la FMH

c Président de la FMH

Correspondance:
Dr Jürg Schlup
Président de la FMH
Elfenstrasse 18
Case postale 300
CH- 3000 Berne 15

En bref

La stratégie «Santé2020» du Conseil fédéral fixe les priorités de la politique sanitaire suisse pour les huit prochaines années; elle comprend quatre domaines d'action se déclinant chacun en trois objectifs, chaque objectif comportant à son tour trois mesures. Faute d'avoir pu participer à son élaboration, les partenaires de la santé devront être associés à sa mise en œuvre. Pour exposer le point de vue du corps médical sur la stratégie «Santé2020», la FMH a consulté les organisations médicales qui lui sont affiliées, puis, sur la base de leurs réponses, elle a formulé une prise de position qu'elle a envoyée au conseiller fédéral Alain Berset. Six des douze objectifs formulés dans le rapport «Santé2020» bénéficient d'un large soutien de la part du corps médical, quatre appellent des modifications ou des précisions, et deux font l'objet d'un net rejet, dont l'objectif *«Maintenir la santé à un niveau abordable en accroissant l'efficacité»*, qui vise à réduire de 20% le coût des prestations prises en charge par les caisses – un chiffre jugé peu réaliste par le corps médical. Quant à l'objectif *«Améliorer le pilotage de la politique de la santé»*, qui vise à accroître la régulation et à regrouper les compétences, il fait également l'objet d'un rejet de la part du corps médical, qui regrette par ailleurs que le rapport passe sous silence des solutions prometteuses aptes à réduire les incitatifs erronés et à améliorer les conditions-cadres du système de santé.

La FMH se déclare prête à participer au développement de solutions viables sur le long terme et compte sur la promesse du Conseil fédéral et de la CDS d'impliquer largement tous les acteurs concernés lors de la mise en œuvre.

Ce qu'est «Santé2020»

Adoptée le 23 janvier 2013 par le Conseil fédéral, la stratégie «Santé2020» fixe les priorités de la politique sanitaire suisse pour les huit prochaines années. Elle définit quatre domaines d'action – *«Garantir la qualité de vie»*, *«Renforcer l'égalité des chances et la responsabilité individuelle»*, *«Garantir et renforcer la qualité des soins»* et *«Garantir la transparence, améliorer le pilotage et la coordination»* [1] – se déclinant chacun en trois objectifs. Chaque objectif comporte à son tour trois mesures, ce qui représente au total un catalogue de 36 mesures. Vous trouverez un récapitulatif du contenu de la stratégie «Santé2020» dans le tableau 1.

La stratégie «Santé2020» relève exclusivement du Conseil fédéral. Une fois finalisée, elle a été présentée en septembre 2013 dans le cadre d'une «Conférence nationale sur la santé» qui a réuni quelque 350 représentants de l'administration ainsi que des milieux politique et de la santé [2]. Lors de cette rencontre, les participants ont été priés de définir les mesures qui leur semblaient prioritaires parmi celles proposées et de désigner les principaux partenaires [2]. Toutes les personnes présentes se sont accordées à dire que la participation des différents partenaires était décisive pour le succès du développement du système de santé. Le conseiller fédéral Alain Berset et le président de la CDS Carlo Conti se sont d'ailleurs engagés expressément à *«garantir cette collaboration active et ce, à chaque étape cruciale»* [2].

Le rapport «Santé2020» a en revanche suscité peu de réactions dans le grand public, et les quelques médias qui s'y sont intéressés se sont contentés d'en décrire le contenu. Les groupes d'intérêts se sont montrés quant à eux réservés pour certains, favorables pour d'autres [3,4], confirmant l'analyse du Conseil fédéral mais critiquant pour certains les mesures prévues et l'emprise croissante de l'Etat sur la médecine [5]. Les critiques les plus vives ont été formulées par les assureurs, qui ont notamment déploré les limitations de la liberté de choix, l'affaiblissement de la concurrence et le renchérissement des coûts [6], jugeant la stratégie «Santé2020» *«globalement contradictoire, incohérente et nettement trop étatiste»* [7].

Mise en consultation de «Santé2020» auprès des organisations de médecins

Pour faire entendre la voix du corps médical malgré l'approche descendante («top-down») adoptée par le Conseil fédéral lors de l'élaboration de la stratégie «Santé2020», de laquelle découle un manque de possibilités d'intervenir, la FMH a, en sa qualité d'orga-

nisation faîtière, mis en consultation le document à l'interne auprès des organisations médicales qui lui sont affiliées. Quelque 24 organisations ont répondu à cette invitation à prendre position, soit cinq organisations faitières, huit sociétés cantonales de médecine et onze sociétés de discipline médicale.

Les objectifs et les mesures du rapport «Santé2020» ont été classés dans trois groupes différents en fonction des réponses reçues: mesures largement acceptées, mesures considérées comme insatisfaisantes et mesures clairement rejetées.

En se fondant sur ces points de vue et sur leur motivation respective, la FMH a ensuite formulé une prise de position qu'elle a envoyée au conseiller fédéral Alain Berset le 20 décembre 2013. Dans ce document, la FMH déplore que les partenaires de la santé n'aient pas eu la possibilité de participer à l'élaboration de la stratégie mais salue l'initiative du Conseil fédéral visant à chercher le contact avec les différents partenaires. Elle a également joint à sa prise de position les résultats de la consultation interne, résumés ci-après.

Résultats de la consultation

Comme indiqué dans le tableau 1, la moitié des douze objectifs de la stratégie «Santé2020» font l'objet d'un **large soutien**, dont les trois objectifs du domaine d'action *«Garantir et renforcer la qualité des soins»*, qui portent sur les développements dans les domaines de la qualité, du personnel de santé et de la cybersanté. Par ailleurs, les objectifs *«Renforcer l'égalité en matière de financement et l'accès aux soins»* et *«Renforcer les droits des patients et des assurés»* obtiennent le soutien des médecins qui saluent également l'objectif *«Promouvoir une offre de soins moderne»*.

Quatre des douze objectifs soumis à consultation, de même que les mesures y relatives, **appellent clairement des modifications ou des précisions**. L'objectif *«Compléter la protection de la santé»*, qui vise à maintenir le niveau élevé de protection de la santé qui prévaut en Suisse, est clairement salué par les médecins. Ces derniers estiment cependant que le choix des mesures et leur priorité devraient être repensés et motivés de manière transparente. Alors que la lutte contre les infections nosocomiales et la résistance aux antibiotiques revêtent également une importance capitale pour la FMH, la place centrale accordée à l'exposition au rayonnement soulève plusieurs questions qui doivent être clarifiées avec les sociétés de discipline médicale.

Pour l'objectif *«Renforcer la promotion de la santé et la prévention des maladies»*, la seule modification nécessaire concerne la priorité accordée à cette question, qui est sous-évaluée.

L'objectif *«Simplifier le système et assurer la transparence»* est clairement salué même si, selon la FMH, il ne sera pas nécessairement atteint par le biais d'un pilotage accru: de manière générale, il faudrait recourir à la régulation avec parcimonie et uniquement là où la concurrence produit des effets défavorables. A titre d'exemple, nous pouvons mentionner la sélection des risques par les caisses-maladie et la désolidarisation qui en découle, raison pour laquelle la FMH soutient la mesure *«Amélioration de la surveillance des assureurs-maladie»*. Par ailleurs, il est également nécessaire d'améliorer les processus des assureurs-maladie afin de réduire la charge administrative des fournisseurs de prestations, qui ne cesse d'augmenter. Le corps médical soutient également la mesure *«Renforcement et amélioration des bases de données et de leur analyse»* dans le but de détecter à temps les imperfections – dans la mesure où la protection des données est garantie et où l'étendue de la livraison des données et la charge de travail qui en résulte restent acceptables pour le corps médical.

En revanche, les mesures les mieux ciblées pour simplifier le système de santé et garantir la transparence, à savoir supprimer le multiple rôle des cantons et éviter les subventions opaques, ne sont pas mentionnées dans le rapport.

Faute de précisions concernant la *«politique extérieure en matière de santé»*, les explications relatives à l'objectif *«Renforcer l'ancrage international»* ne peuvent faire l'objet d'une évaluation définitive: si l'importance de la collaboration internationale est incontestée dans de nombreux domaines de la santé, dans d'autres, il convient d'en peser les éventuels inconvénients à la lumière des avantages qui les accompagnent.

Les mesures relatives à l'objectif *«Maintenir la santé à un niveau abordable en accroissant l'efficacité»* font quant à elles l'objet d'un **net rejet**. En l'absence de chiffres, l'affirmation selon laquelle il serait possible de diminuer de 20% les prestations prises en charge par les caisses en accroissant l'efficacité n'est pas crédible et ne tient pas compte du risque pour la qualité élevée des soins qu'impliquerait une pression accrue sur les coûts. De même, la mise en évidence d'incitatifs erronés *«dans les systèmes de rétribution des soins ambulatoires»* n'est pas appropriée dans ce contexte en regard des volumes et de l'augmentation des coûts que connaît le secteur hospitalier.

La mesure *«Stabiliser la hausse des coûts dans le domaine des médicaments»* ne constitue pas une priorité si l'on considère la part des coûts des médicaments par rapport à l'ensemble des coûts de la santé, qui s'est stabilisée depuis longtemps déjà. La planification plutôt vague de la *«suppression des effets pervers dans le cadre de la remise des médicaments»* manque également de cohérence et laisse entrevoir de possibles interventions contre la remise de médicaments par les médecins, qui est cependant une méthode éprouvée. En revanche, des solutions prometteuses comme la suppression de réglementations superflues dans le domaine de l'autorisation des médicaments ne sont pas mentionnées.

La mesure visant un *«renforcement des indemnités forfaitaires par rapport aux tarifs à la prestation et [la] ré-*

vision des tarifs actuels» n'enlève rien à la nécessité de procéder à une évaluation appropriée et correcte des prestations médicales, que ce soit pour définir les forfaits appropriés ou les différentes prestations qu'ils regroupent. A cet égard, il importe également de tenir compte des possibles effets négatifs des forfaits, p. ex. le risque d'allouer davantage de ressources à des prestations bien rémunérées, au détriment de la prise en charge des patients polymorbides. Par ailleurs, le risque d'une pression accrue sur le personnel de santé l'incitant à se concentrer uniquement sur les coûts n'est pas à négliger et doit être clairement écarté.

Le rapport «Santé2020» ne fournit malheureusement aucune précision concernant la mesure *«Concentration de la médecine hautement spécialisée»*. Or cette concentration ne représente pas une solution miracle universelle mais doit toujours être considérée au cas par cas en fonction de domaines clairement définis.

Les mesures relatives à l'objectif *«Maintenir la santé à un niveau abordable en accroissant l'efficacité»* ne tiennent malheureusement pas compte de solutions porteuses d'avenir. Outre l'inégalité des fournisseurs de prestations en raison du multiple rôle des cantons, que nous avons mentionnée plus haut, il convient également d'évoquer l'important potentiel d'efficience qui réside dans la promotion du principe «placer le secteur ambulatoire avant le secteur hospitalier». Ces exemples montrent comment l'Etat pourrait améliorer les conditions-cadres de la concurrence portant sur la qualité et les prix, éviter les incitatifs erronés et soutenir un meilleur emploi des ressources – et laisser ainsi aux professionnels de la santé l'élaboration de nouveaux modèles de soins.

Le deuxième objectif qui fait l'objet d'un **net rejet** figure au chapitre *«Améliorer le pilotage de la politique de la santé»*. La création prévue de nouvelles bases constitutionnelles visant à renforcer le pilotage de la politique de la santé ne permettrait aucune amélioration aux yeux de la FMH et entrerait même en contradiction avec la Constitution, qui garantit la liberté économique.

Si la mesure visant un *«renforcement de la collaboration et de la coordination entre la Confédération et les cantons»* est justifiée sur le fond, il n'est pas nécessaire en revanche de définir les tâches concernées dans la Constitution. De même, le transfert de tâches et de compétences supplémentaires à l'Etat évoqué dans la mesure *«Mise en place de nouvelles solutions de pilotage»* n'est ni nécessaire ni souhaité. Il n'y a en particulier aucune nécessité d'accorder davantage de compétences à l'Etat comme le prévoit la mesure *«Déblocage des négociations tarifaires»*. Le partenariat libéral et l'autonomie tarifaire doivent être clairement placés au premier plan. A titre d'exemple, l'art. 59c al. 1 let. a OAMal, qui prévoit que le tarif couvre au plus les coûts de la prestation justifiés de manière transparente, montre bien combien les régulations étatiques peuvent s'avérer contre-productives. Cette disposition n'incite en effet pas les hôpitaux à économiser leurs ressources. La FMH rejette donc les possibilités de pilotage étatique, qui ne sont pas nécessaires et qui peuvent même avoir des effets contre-productifs, et privilégie la réduction des incitatifs erronés grâce à l'aménagement de conditions-cadres favorisant la concurrence.

Conclusion: comment évaluer la stratégie «Santé2020» dans son ensemble?

Comme le montre la prise de position de la FMH résumée ici, de nombreux objectifs formulés dans la stratégie «Santé2020» méritent d'être soutenus aux yeux du corps médical, dont l'affinement de la compensation des risques ou encore la mise en place d'une recherche sur les soins.

En revanche, le corps médical se montre très critique face à la volonté d'accroître la régulation et de regrouper les compétences. Le rôle de l'Etat en tant qu'instance de pilotage est surévalué, ce qui ouvre la voie à une régulation accrue de la médecine. A contrario, l'aménagement de conditions-cadres favorables aux acteurs de la santé ne bénéficie pas de l'attention nécessaire; des problèmes fondamentaux comme l'existence d'incitatifs erronés par exemple ne font pas l'objet de solution efficace. Une lacune majeure, selon la FMH qui estime que, outre l'accessibilité générale aux soins et la qualité élevée de la prise en charge, le caractère abordable de la santé est une condition sine qua non d'un bon système de santé et qu'il représentera un enjeu majeur à l'avenir, notamment en raison de l'évolution démographique.

De manière générale, la FMH a l'impression que l'importance de l'engagement des acteurs de la santé dans la réussite du développement du système de santé a été sous-estimée. Nous espérons donc vivement que la promesse d'associer tous les groupes concernés suffisamment tôt et de manière étendue à la mise en œuvre de la stratégie «Santé2020» sera tenue. La FMH se déclare prête à développer des solutions constructives et viables sur le long terme avec l'ensemble de ses partenaires de la santé – pour le bien des patients.

Références

1 Santé2020: Les priorités du Conseil fédéral. www.bag.admin.ch/gesundheit2020/index.html?lang=fr (19.1.2014).

2 Première conférence nationale Santé2020: concrétisation de la stratégie par 350 acteurs du secteur de la santé (www.bag.admin.ch/aktuell/00718/01220/index.html?lang=fr&msg-id=50191, 14.1.2014).

3 Enz Kuhn, M. Santé 2020 – la patience est l'art d'espérer. PrimaryCare. 2013; 13(4).

4 Conférence universitaire suisse. Etat des discussions en médecine humaine. CUS INFO, mars 2013, numéro 1/13, p. 1.

5 Tackenberg, M. Bundesrätliche Strategie Gesundheit2020. Politik und Patient 4/13, p. 1 (en allemand seulement).

6 Prise de position de santésuisse sur «Santé2020». www.santesuisse.ch/fr/dyn_output.html?content.vcid=6&content.cdid=38067&detail=yes&navid= (19.1.2014).

7 Prise de position de Visana sur «Santé2020». www.visana.ch/fr/visana/politisches/gesundheit2020.html (19.1.2014).

Tableau 1

Vue d'ensemble du contenu de «Santé2020» et position de la FMH.

	Objectifs et mesures	Position FMH
Domaine d'action (1) Garantir la qualité de vie	Objectif 1.1: Promouvoir une offre de soins moderne – Amélioration de la coordination des soins intégrés – Adaptation des soins de longue durée – Création de programmes de recherche relatifs aux soins, amélioration de la recherche clinique et promotion de registres	🟢
	Objectif 1.2: Compléter la protection de la santé – Amélioration de la protection de la santé en évitant les doses de rayons inutiles et en effectuant des études supplémentaires – Surveillance et lutte contre la résistance aux antibiotiques – Réduction des infections évitables dans les établissements hospitaliers	🟡
	Objectif 1.3: Renforcer la promotion de la santé et la prévention des maladies – Amélioration de la prévention et du dépistage précoce des maladies non transmissibles – Promotion de la santé psychique et amélioration de la prévention et du dépistage précoce des maladies psychiques – Amélioration du dépistage précoce et de la lutte contre la dépendance	🟡
Domaine d'action (2) Renforcer l'égalité des chances et la responsabilité individuelle	Objectif 2.1: Renforcer l'égalité en matière de financement et l'accès aux soins – Limitation des incitations à sélectionner les risques chez les assureurs – Intensification des programmes destinés aux groupes les plus vulnérables – Prise en compte de la performance économique pour la participation aux coûts	🟢
	Objectif 2.2: Maintenir la santé à un niveau abordable en accroissant l'efficacité – Stabilisation de la hausse des coûts dans le domaine des médicaments – Renforcement des indemnités forfaitaires par rapport aux tarifs à la prestation – Concentration de la médecine hautement spécialisée	🔴
	Objectif 2.3: Renforcer les droits des patients et des assurés – Prise en compte accrue des patients et des assurés dans les processus relatifs à la politique de la santé – Renforcement des compétences en matière de santé et de la responsabilité individuelle – Respect accru des droits des patients	🟢
Domaine d'action (3) Garantir et renforcer la qualité des soins	Objectif 3.1: Promouvoir la qualité des prestations et des soins – Mise en œuvre de la stratégie de qualité – Diminution des prestations, des médicaments et des processus inefficients et inefficaces – Sensibilisation de la population à la question du don d'organes	🟢
	Objectif 3.2: Renforcer l'utilisation de la cybersanté – Mise en place et promotion de la cybermédication – Mise en place et promotion du dossier électronique du patient – Soutien des processus de traitement par les technologies numériques	🟢
	Objectif 3.3: Disposer de davantage de personnel soignant bien formé – Formation d'un nombre suffisant de médecins et de personnel soignant – Promotion des soins médicaux de base et de la collaboration entre les différents métiers de la santé – Promulgation d'une loi sur les professions de santé	🟢
Domaine d'action (4) Garantir la transparence, améliorer le pilotage et la coordination	Objectif 4.1: Simplifier le système et assurer la transparence – Amélioration de la surveillance des assureurs-maladie – Renforcement et amélioration des bases de données et de leur analyse – Simplification de l'assurance-maladie	🟡
	Objectif 4.2: Améliorer le pilotage de la politique de la santé – Renforcement de la collaboration et de la coordination entre la Confédération et les cantons – Mise en place de nouvelles solutions de pilotage – Déblocage des négociations tarifaires	🔴
	Objectif 4.3: Renforcer l'ancrage international – Signature et mise en œuvre de l'accord sur la santé avec l'UE – Mise en œuvre de la politique extérieure en matière de santé	🟡

Vert = large acceptation; jaune = modifications/précisions nécessaires; rouge = rejet