

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Philippe Vuillemin – Psychiatrie vaudoise : un fonctionnement à multiples tiroirs ?

Rappel de l'interpellation

Il fut un temps pas si lointain où les médecins installés aux plus bas revenus, étaient psychiatres et pédiatres. Des événements récents laissent à penser que ce n'est plus le cas, certains psychiatres faisant des chiffres d'affaires...de neurochirurgiens. Il faut reconnaître que les demandes de consultations psychiatriques sont en forte augmentation et que pour y faire face, le nombre de psychiatres a dû augmenter, mais pas seulement. La solution s'est aussi trouvée dans l'arrivée sur le marché des nombreuses et nombreux psychologues-psychothérapeutes, ou non, qui pour exercer au bénéfice de la LAMal et des complémentaires, doivent travailler avec un psychiatre installé qui les supervise. Au fil du temps, mais en peu de temps, un microcosme d'intérêts réciproques et pas toujours maîtrisés, s'est installé.

C'est pourquoi nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- 1. Comment le DSAS contrôle-t-il le fonctionnement de ces cabinets à multiples têtes ?*
- 2. Les autorisations de pratique sont-elles effectives, vérifiées et conformes à la Loi sur la santé publique (LSP) ?*
- 3. Y a-t-il eu des cas non déclarés et passibles ainsi, de poursuites pour pratique illégale de la médecine ?*
- 4. Existe-t-il un nombre limité de délégations par cabinet ? Quel est-il ? Est-il vérifié ? Sur plainte ou d'office ?*
- 5. Au vu du désordre existant, que propose le Conseil d'Etat qui tout en rétablissant l'ordre, veille à ne pas détruire un système qui a aussi ses qualités, ne serait-ce que de fournir aux médecins généralistes, une réponse satisfaisante à la prise en charge de leurs patients nécessitant un suivi psychiatrique*
- 6. La solution ne résiderait-elle pas dans l'admission pure et simple des psychologues au droit d'exercer au bénéfice de la LAMal et des complémentaires ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Courant du premier semestre 2019, deux interpellations (19_INT_344 et 19_INT_320) concernant le domaine de la psychiatrie ont été déposées au Grand Conseil.

Tenant compte du fondement de la réflexion amenée et des textes déposés, la réponse apportée par le Conseil d'Etat présente les principes fondamentaux, amène une réponse spécifique aux questions soulevées par chacune des interpellations et fournit une conclusion commune notamment au vue de la possible modification de l'OAMal prévoyant le passage au modèle de la prescription.

Contexte légal de la psychiatrie vaudoise

La profession de médecin-psychiatre est réglementée par la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (LPMéd ; RS 811.11) ainsi que par la loi cantonale du 29 mai 1985 sur la santé publique (LSP ; BLV 800.01).

Régime d'autorisation dans le Canton de Vaud, régime de délégation, état des lieux et modèles d'organisation de cabinet

a) Conditions d'obtention d'une autorisation de pratiquer sous propre responsabilité professionnelle

Pour pouvoir obtenir une autorisation de pratiquer sous propre responsabilité professionnelle, il est nécessaire que les médecins déposent un dossier complet incluant :

- pour les médecins ayant un parcours académique suisse
 - un titre postgrade dans une spécialité reconnue par l'ISFM
- pour les médecins de l'UE/AELE
 - une attestation de reconnaissance de leurs diplômes (diplôme de médecin et postgarde) par la Commission fédérale des professions médicales (MEBEKO)

Les autres pièces à fournir sont :

- le formulaire de demande d'autorisation, un curriculum vitae à jour,
- un extrait de casier judiciaire original et récent,
- un certificat médical original et récent,
- les certificats de travail avec indication du taux d'activité prouvant une pratique minimale de 3 ans à 100% dans un/des établissement(s) ISFM,
- une attestation de langue C1 DALF pour les non francophones, une copie d'une pièce d'identité, une copie de la police d'assurance RC professionnelle et un spécimen de signature.

Restriction (AVOLAF 2018¹): si les médecins n'ont pas au moins trois ans d'expérience au sein d'un établissement suisse de formation reconnu (ISFM), ils doivent déposer une demande de dérogation à la clause du besoin en indiquant le motif :

- Pallier à une insuffisance de la couverture des besoins de la population pour la spécialité donnée dans une région
- Motifs particuliers de recherches et de formations.

Remarque : à noter que les médecins-assistants ne sont pas habilités à déléguer et/à superviser la psychothérapie déléguée.

Dès que toutes les conditions sont réunies, les médecins obtiennent une autorisation de pratiquer sous propre responsabilité professionnelle qu'ils travaillent à titre économiquement dépendant ou indépendant et, pour ceux bénéficiant de l'exception à la clause du besoin, une autorisation de facturer à charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS).

Dans le cadre de suivi de patients, les médecins peuvent s'entourer de psychologues-psychothérapeutes en délégation.

¹ Arrêté du 28 mars 2018 sur la limitation de l'admission des fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie obligatoire (AVOLAF ; BLV 832.05.1)

Depuis plus d'une année, lors de la délivrance des autorisations de pratiquer à titre indépendant en faveur des psychologues psychothérapeutes, le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) inscrit directement sur lesdites autorisations de pratiquer les principales exigences attendues dans le cadre de la psychothérapie déléguée, notamment la responsabilité du traitement délégué incombant au médecin (maximum 100 heures par semaine), la fréquence et la nature de la supervision déterminées dans le dossier du patient et la supervision de la délégation lors de l'absence du médecin délégant.

b) Régime de délégation

Le principe de la psychothérapie déléguée est que les médecins psychiatres, mais également d'autres médecins pour autant qu'ils soient titulaires d'une attestation complémentaire en psychothérapie déléguée, délèguent des heures de psychothérapie à des psychologues-psychothérapeutes ou à des psychologues en formation postgrade de psychothérapie qui sont facturées à charge de l'assurance obligatoire des soins. La délégation de la psychothérapie n'est réglée ni par la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10), ni par la LPsy, ni par la LSP, ni par leurs règlements d'applications ou ordonnances.

Toutefois, certaines conditions ont été posées par la jurisprudence du Tribunal Fédéral des Assurances (TFA). Une deuxième source de réglementation provient de Tarmed, respectivement de l'annexe G « Reconnaissance de la psychothérapie déléguée dans le cadre du cabinet médical » de la version 2.8 du 18 mars 2018 du Concept sur la reconnaissance des unités fonctionnelles.

L'annexe G fixe :

1. le niveau et le type de formation minimal des médecins autorisés à déléguer ;
2. le niveau et le type de formation minimal des psychologues et psychothérapeutes qui travaillent en délégation ;
3. le nombre d'heures maximal pouvant être déléguées : 100 heures/semaine ;
4. le devoir du médecin d'engager et encadrer les psychologues-psychothérapeutes et les psychologues en cours de formation postgrade qui travaillent en délégation pour lui.

La psychothérapie, lorsqu'elle est accomplie en délégation :

- doit avoir lieu dans les locaux et sous la surveillance et la responsabilité du médecin ;
- nécessite que le médecin assume personnellement les tâches suivantes : pose du diagnostic, choix du traitement, décision d'un éventuel changement de traitement et gestion de la médication.

Pour pouvoir facturer de la psychothérapie déléguée, les médecins doivent se faire reconnaître par la FMH et être intégrés à une banque de données tenue par la Commission paritaire pour la valeur intrinsèque et les unités fonctionnelles (PaKoDig).

L'association vaudoise des psychologues (AVP) a édité un mémento en août 2008 sur la psychothérapie déléguée contenant diverses modalités visant à définir et encadrer ce domaine. La Direction générale de la santé (DGS) l'a estimé pertinent et l'a dès lors intégré sur son site Internet pour sy référer.

c) Etat des lieux de la psychothérapie déléguée dans le canton de Vaud

Sur la base des annonces faites par les professionnels de la santé après de l'Office du médecin cantonal, nous sommes en mesure d'indiquer qu'il y a 717 psychiatres dont des pédopsychiatres autorisés dans le canton. Depuis janvier 2018, plus de 138 psychiatres ont annoncé une délégation. Néanmoins, la pratique actuelle fait que le DSAS ne possède pas une vision exhaustive des psychiatres qui délèguent, car une statistique du nombre de délégations n'était pas tenue avant cette date.

D'autre part :

- 601 psychologues - psychothérapeutes disposent aujourd'hui d'une autorisation de pratiquer à titre indépendant dans le canton de Vaud.
- 315 psychologues - psychothérapeutes diplômés ou en formations de psychothérapeute sont annoncés auprès du DSAS, comme travaillant en délégation ; aujourd'hui, ces derniers ne doivent pas disposer d'une autorisation de pratiquer puisqu'ils exercent à titre dépendant.

d) Modèles d'organisation de cabinet

Il existe deux modèles d'organisation de cabinet :

- a) cabinets et institutions de soins ambulatoires constitués de médecins (psychiatres, généralistes, pédiatres ou autres ayant une attestation de formation complémentaire en psychothérapie déléguée) ;
- b) cabinets et institutions de soins ambulatoires constitués de médecins (psychiatres, généralistes, pédiatres ou autres ayant une attestation de formation complémentaire en psychothérapie déléguée) et de psychologues-psychothérapeutes travaillant en délégation (à titre dépendant sous leur propre responsabilité) avec un statut de salarié. La facturation des honoraires se fait avec le n° RCC du médecin déléguant.

Remarque : En complément à ces deux types de cabinets offrant un suivi psychothérapeutique, il existe aussi des cabinets constitués uniquement de psychologues-psychothérapeutes exerçant à titre indépendant. N'agissant pas en délégation, les honoraires des psychologues-psychothérapeutes sont directement pris en charge par les patients ou par les assurances complémentaires de ces derniers.

Réponses aux questions

1. Comment le DSAS contrôle-t-il le fonctionnement de ces cabinets à multiples têtes ?

Voir réponse 2 de l'interpellation Tschopp (19_INT_320).

2. Les autorisations de pratique sont-elles effectives, vérifiées et conformes à la LSP ?

Conformément à l'article 34 LPMéd et à l'article 75 LSP, pour autant que le dossier de demande d'autorisation de pratiquer soit conforme et que le médecin ne soit pas soumis à la CLB, il obtient une autorisation de pratiquer sous propre responsabilité professionnelle à titre dépendant ou à titre indépendant. Selon l'article 84 LSP et l'article 12 REPS, le médecin doit communiquer tout changement le concernant à la Direction générale de la santé. Deux cas de figure se présentent dans le cadre du contrôle :

- a) médecins engagés par un établissement sanitaire : il appartient à ces derniers de procéder aux vérifications d'usage en matière d'autorisations de pratiquer, le cas échéant, de formuler une nouvelle demande d'autorisation pour le médecin engagé.
- b) médecins indépendants : dans le cadre de contrôles, le DSAS, respectivement l'Office du Médecin cantonal, vérifie si le professionnel est dûment autorisé.

3. Y-a-t-il eu des cas non déclarés et passibles ainsi, de poursuites pour pratique illégale de la médecine ?

Depuis 2015 et conformément à la LPMéd, l'ensemble des médecins exerçant sous propre responsabilité professionnelle, que ce soit à titre dépendant ou indépendant, doit être titulaire d'une autorisation de pratiquer pour exercer dans le canton de Vaud. Lorsqu'un signalement rapporte à l'OMC qu'un médecin travaille sans autorisation de pratiquer, des investigations sont effectuées :

- s'il s'agit d'un médecin exerçant à titre indépendant, il est personnellement interpellé et doit justifier sa pratique ;
- s'il s'agit d'un médecin exerçant à titre dépendant au sein d'un établissement sanitaire, l'OMC interpelle l'établissement afin qu'il justifie sa pratique.

Il est important de relever que chaque cas est étudié de manière spécifique. Il est également important de tenir compte des intérêts des patients. Ainsi, l'OMC interpelle en premier lieu le professionnel de la santé en essayant de régulariser sa situation au plus vite en lui demandant de fournir la documentation nécessaire. Dans les situations plus délicates et rares, une enquête administrative est ouverte à l'encontre du professionnel de la santé.

Concrètement, l'OMC traite une dizaine de cas par année.

4. Existe-t-il un nombre limité de délégations par cabinet ? Quel est-il ? Est-il vérifié ? Sur plainte ou d'office ?

En cas d'annonce de délégation, l'OMC prend acte de la délégation et, après analyse du dossier, rappelle par un courrier les principes et les bonnes pratiques en la matière.

La mise à jour des données relatives à la délégation se fait à l'OMC, pour autant que les médecins délégants et les psychologues psychothérapeutes agissant en délégation communiquent toute modification les concernant. Comme indiqué ci-dessus, le Conseil d'Etat a conscience que le système actuel est perfectible.

A l'heure actuelle, dans le cadre des contrôles réalisés sur plainte ou de routine, le DSAS vérifie l'exactitude des données fournies.

5. Au vu du désordre existant, que propose le conseil d'Etat qui tout en rétablissant l'ordre, veille à ne pas détruire un système qui a aussi ses qualités, ne serait-ce que de fournir aux médecins généralistes, une réponse satisfaisante à la prise en charge de leurs patients nécessitant un suivi psychiatrique ?

Le Conseil d'Etat répond à cette question dans la conclusion aux deux interpellations (cf. ci-dessous). Il se réfère également à la réponse n° 4 de l'interpellation Tschopp (19_INT_320).

6. La solution ne résiderait-elle pas dans l'admission pure et simple des psychologues au droit d'exercer au bénéfice de la LAMal et des complémentaires ?

Le Conseil d'Etat répond à cette question dans la conclusion aux deux interpellations (cf. ci-dessous).

Conclusion

Les enjeux que mettent en avant ces deux interpellations se situent au niveau de l'avenir de la psychothérapie déléguée ainsi que de son contrôle. Depuis le dépôt des interpellations, il apparaît néanmoins que la réglementation fédérale pourrait évoluer.

En effet, en date du 26 juin 2019, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de mener une consultation sur la modification de l'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal ; RS 832.102) et de l'ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS ; RS 832.112.31) concernant la nouvelle réglementation de la psychothérapie pratiquée par des psychologues dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins (AOS). Cette modification légale amènerait un changement important dans le système, en supprimant le modèle de la délégation en vigueur jusqu'ici. C'est le modèle de la prescription qui serait introduit.

Le Conseil d'Etat s'est prononcé en date du 9 octobre 2019 sur ce projet, dont il salue l'orientation générale. Aux yeux du Conseil d'Etat, cette modification permettrait d'améliorer la lisibilité du système par une réglementation claire, ainsi que la prise en charge des personnes concernées. De plus, il est à relever que cette modification s'inscrirait dans la volonté de donner une certaine autonomie aux professionnels concernés, comme pour d'autres professions de la santé. Le Conseil d'Etat a néanmoins proposé certaines adaptations du projet. En particulier, il a souhaité que des instruments de maîtrise des coûts soient introduits en faveur des cantons. Cette prise de position rejoint celle de la Conférence suisse des directeurs de la santé (CDS).

S'agissant d'une ordonnance fédérale, c'est le Conseil fédéral et non le Parlement qui a le pouvoir de modifier l'OAMal. A l'heure actuelle, le Conseil d'Etat ne dispose pas d'informations précises quant à la décision du Conseil fédéral, ou sa date d'entrée en vigueur. La consultation s'étant achevée en octobre dernier, une décision est néanmoins attendue dans les prochains mois.

A la lumière de la décision du Conseil fédéral, le DSAS évoluera à nouveau la situation de la psychothérapie déléguée, soit en adaptant la réglementation cantonale à la modification de l'OAMal, soit en continuant la démarche initiée au sein du groupe de travail interprofessionnel. Le cas échéant, le DSAS envisagera d'agir via recommandation ou directive afin d'améliorer la surveillance des pratiques actuelles.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 11 mars 2020.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean