

Réponse du Conseil d'Etat

1. Système de contrôle sur le développement des installations de haute technicité et instauration de mesures évitant le suréquipement

Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur ce sujet. Dans le message du 3 mars 1999 accompagnant le projet de loi sur la santé, le Conseil d'Etat avait proposé d'introduire une disposition (un article 23) qui prévoyait que la mise en service d'équipements techniques lourds ou d'autres équipements de médecine de pointe pouvait être soumise à restriction. De tels outils de contrôle sont, selon le message, d'autant plus indispensables que les progrès technologiques permettent de transférer davantage de soins de l'hôpital aux cabinets privés. La disposition proposée permettait ainsi d'anticiper les besoins spécifiques dans ce domaine.

La multiplication des équipements engendre plusieurs risques qui justifient eux aussi un système de contrôle sur le développement des installations de haute technicité. En effet, il existe un risque de multiplier les actes afin d'obtenir des recettes dans le souci de couvrir les coûts d'investissements et d'exploitation. Aussi l'absence de contrôle comporte-t-elle un risque de sous-utilisation d'une partie de ces équipements existants entraînant une baisse de qualité des prestations. Un suréquipement pourrait par ailleurs également avoir pour conséquence une insuffisance de personnel spécialisé.

Dans le canton de Fribourg, on compte actuellement 3 IRM (1 à l'Hôpital cantonal et 2 dans des cabinets privés); une demande pour l'installation d'un 4ème IRM à l'Hôpital de Riaz est en cours d'examen. En outre, il existe 6 CT-Scan, dont 4 dans des établissements publics et 2 dans des cabinets privés. Ainsi, pour l'instant, la moyenne est d'environ un IRM pour 79'700 habitants et un CT-Scan pour 39'850 habitants. Par comparaison avec les cantons de Neuchâtel, Valais, Vaud, Tessin, Berne, Bâle-Ville, Bâle-Campagne et Schaffhouse, Fribourg se trouve dans la moyenne qui est de un IRM par 62'500 habitants et un CT-Scan par 42 250 habitants. Il n'y a donc pas encore à Fribourg de suréquipement en comparaison avec d'autres cantons.

Le contrôle du développement des installations de haute technicité permettrait de garder l'équilibre qui s'est installé dans notre canton et d'éviter un surplus d'équipements et la concrétisation des risques mentionnés précédemment. Les avantages d'un contrôle sur le développement des installations de haute technicité seraient notamment de freiner les requêtes à venir, de promouvoir la concertation entre les partenaires, d'effectuer un contrôle sur la diffusion publique et privée des équipements médico-techniques ainsi que la coordination avec la planification hospitalière cantonale par la définition de mandats de prestations.

2. Les incidences du TARMED

Le remplacement des anciens tarifs médicaux et du catalogue des prestations hospitalières (CPH) par TARMED a provoqué une baisse sensible de la rémunération de la radiologie, autant pour ce qui concerne la prestation médicale que la prestation technique. L'un des buts de TARMED étant de valoriser le travail intellectuel par rapport aux prestations techniques, cette diminution était prévue, au moins en partie. Toutefois, la Fédération des médecins

suisses FMH et H+, Les hôpitaux de Suisse, ont estimé que les normes de productivité appliquées par TARMED à la radiologie étaient excessives et entraînaient une rémunération insuffisante des infrastructures. Aussi ces organismes, chacun de leur côté, ont-ils rapidement entamé des négociations avec les assureurs pour mettre en place des mesures d'urgence visant à améliorer la rémunération de la radiologie. Les négociations menées par la FMH avec santésuisse et les assureurs accidents/militaire/invalidité ont abouti à une convention permettant aux radiologues, respectivement aux cabinets de radiologie indépendants de facturer pour certaines prestations un dédommagement supplémentaire en sus de la rémunération prévue par TARMED. Ce but n'a pas encore été atteint dans le secteur de la radiologie des hôpitaux publics/cliniques privés, mais des discussions sont en cours entre H+ et les assureurs pour améliorer la rémunération des prestations techniques.

La radiologie est donc en passe d'être mieux rémunérée, sans revenir au niveau qui existait avant l'entrée en vigueur du TARMED. Même si les incitations à ouvrir un institut de radiologie indépendant sont actuellement moins importantes qu'avant TARMED, le tarif subira encore à l'avenir des changements et des adaptations dont les effets restent imprévisibles.

En outre, il ne peut pas être exclu que, s'ils considèrent que le tarif est trop bas, les instituts de radiologie n'augmentent le nombre de prestations, afin de mieux amortir leurs coûts fixes.

Le nouveau tarif TARMED n'exclut donc ni le besoin d'un instrument de contrôle ni l'introduction d'une clause du besoin.

3. Clause du besoin

L'augmentation de la densité de certains équipements médicaux a incontestablement une incidence sur l'accroissement des coûts de la santé. Ainsi, l'introduction d'une clause du besoin permettrait non seulement d'offrir une garantie accrue de la qualité des soins et donc ainsi de garantir la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant, mais aussi de maîtriser les coûts de la santé.

L'introduction d'une clause du besoin restreint la liberté du commerce protégée par l'article 27 de la Constitution fédérale. Dès lors, se pose en premier lieu la question de la constitutionnalité de la mesure. La restriction d'un droit fondamental nécessite la réalisation de quatre conditions (ATF 123 I 212 Cons. 3):

reposer sur une base légale;

être justifiée par un intérêt public prépondérant;

se limiter, selon le principe de la proportionnalité, à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêts public;

ne pas se fonder sur des motifs de politique économique pour favoriser certaines branches d'activité ou formes d'exploitations.

Ces conditions sont réalisées en l'espèce. L'introduction d'une clause du besoin dans la loi sur la santé permet de satisfaire à la première condition. De l'avis du Tribunal fédéral (ATF 110 la 105/118 la 427), il y a un intérêt public prépondérant à mettre en place des mesures visant à limiter l'évolution des coûts de la santé. Cet intérêt réside par ailleurs également dans le maintien de la qualité des prestations. En outre, une restriction à la liberté du commerce et de l'industrie ne peut être envisagée que dans la mesure ou d'autres dispositions, moins contraignantes, ont été estimées insuffisantes pour atteindre l'objectif de santé publique visé. Une mesure serait la régulation des tarifs ; elle s'avère toutefois insuffisante, car une diminution des tarifs peut être compensée par une augmentation des volumes en étendant les indications cliniques d'utilisation. L'introduction d'une clause du besoin paraît nécessaire pour parvenir à une régulation efficace dans le domaine des

équipements médicaux lourds.

La nécessité de contenir les dépenses sanitaires et d'utiliser au mieux les ressources, tout en maintenant une efficacité des soins et en évitant les gaspillages, présuppose une bonne connaissance du système sanitaire. Il n'y a toutefois pas de possibilité de rationalisation sans disposer d'une description précise de la structure et du fonctionnement du système sanitaire. Il est dès lors nécessaire de pouvoir disposer de données globales au niveau national et mettre en oeuvre des démarches afin d'être en mesure d'évaluer la performance des différentes structures. Ainsi, il sera possible de déterminer de manière approximative le volume de soins "nécessaire" à la population et comparer les soins fournis par les différents fournisseurs (planification hospitalière et sanitaire).

La maîtrise de l'installation d'équipements médicaux lourds est indispensable à la maîtrise des coûts de la santé dans notre canton. Il est nécessaire de soumettre à une procédure d'autorisation préalable l'acquisition et l'installation des équipements médicaux lourds et coûteux, et de refuser, le cas échéant, les équipements qui dépasseraient les besoins de la population fribourgeoise.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter le postulat dans le sens d'une analyse approfondie des propositions et de leurs conséquences pratiques et financières.

- La discussion et le vote sur la prise en considération de ce postulat auront lieu ultérieurement.

Fribourg, le 26 octobre 2004