



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	193-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2024.RRGR.268
Déposée le :	02.09.2024
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Hügli (Münchenbuchsee, PS) (porte-parole) Herren-Brauen (Rosshäusern, Le Centre) Berger (Burgdorf, PS) Müller (Langenthal, PS) Schilt (Utzigen, UDC) Lindegger (Roggwil, Les VERT-E-S) Jost-Morandi (Herzogenbuchsee, PVL) Sutter (Langnau i.E., UDC) Freudiger (Langenthal, UDC) Kohler (Spiegel b. Bern, PLR) Lerch (Langenthal, UDC) Streiff (Oberwangen b. Bern, PEV) Baumann (Münsingen, UDF) Walpoth (Bern, PS)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 05.09.2024
N° d'ACE :	1107/2024 du 6 novembre 2024
Direction :	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Rejet

Autoriser de nouveau la pro-pharmacie (remise de médicaments directement par les cabinets médicaux) sans limitation pour renforcer la médecine de famille

Le Conseil-exécutif est chargé de soumettre à l'approbation du Grand Conseil une modification de la législation sanitaire visant à redonner aux médecins de famille, aux pédiatres et aux médecins spécialistes en exercice disposant d'une autorisation de pratiquer leur profession, l'autorisation de remettre directement et sans restriction des médicaments à leur patientèle (autrement dit le droit d'être dotés d'une pharmacie privée et de remettre sans limitation des médicaments aux patientes et aux patients), indépendamment du nombre de pharmacies locales.

Développement :

À la campagne, mais de plus en plus souvent en ville aussi, la population est confrontée à une pénurie de médecins de famille. Dans le canton de Berne, cette problématique est accentuée

par certaines dispositions légales, en particulier par l'interdiction de la pro-pharmacie (remise directe de médicaments) au sein des cabinets médicaux des communes comptant plus d'une pharmacie.

Les pharmacies d'aujourd'hui, qui se sont souvent organisées en groupe, offrent à la population des services nettement plus diversifiés qu'auparavant. Ces prestations de base incluent le diagnostic de très nombreuses maladies et la prescription de traitements adaptés, de même qu'une offre de vaccination plus large. Du fait des compétences élargies des pharmacies, la réglementation actuelle ne se justifie plus, mais cette réglementation est surtout inadaptée pour garantir une couverture de soins et défendre ainsi l'intérêt de l'ensemble de la population (ce qui inclut la remise directe de médicaments).

Le champ d'action des médecins, lui, n'a pas changé. Dans les communes disposant de plus d'une pharmacie, les cabinets médicaux ont toujours l'interdiction de remettre directement et sans restriction des médicaments (pro-pharmacie). Ils n'y sont autorisés qu'à titre exceptionnel, en cas d'urgence, de consultation à domicile ou de premiers soins. Or, pour les patientes et les patients, il est important d'obtenir les bons médicaments de manière rapide et sûre. Il est très rassurant pour une personne âgée ou des parents d'enfants affaiblis par la maladie ou surchargés par les tâches familiales de recevoir directement leurs médicaments de la main de leur médecin.

Dans les 15 cantons alémaniques où il n'existe pas (ou plus) de réglementation cantonale en la matière, la pro-pharmacie est autorisée sans restriction. La jurisprudence du Tribunal fédéral autorise bel et bien les cantons à limiter la remise directe de médicaments, mais ne les y oblige pas. Le passage du système mixte actuel à un système autorisant l'ensemble des cabinets médicaux à remettre directement des médicaments n'entraîne aucun coût supplémentaire pour l'État. D'après nous, ce changement de système permet même de réduire les coûts de la santé puisque les doublons de taxes disparaissent, par exemple dans le cas des ordonnances qui sont d'abord prescrites puis validées lors du passage à la pharmacie.

En outre, la possibilité de pratiquer la pro-pharmacie rendra la création et l'exploitation de cabinets médicaux de différentes spécialités nettement plus attractives. La toute dernière enquête menée auprès du corps médical bernois en 2023 et portant sur l'offre de soins montre qu'une spécialité sur cinq est concernée par la pénurie dans le canton de Berne. Il faut remédier à cette situation en renforçant la formation, mais aussi en garantissant des conditions économiques et générales favorables à la gestion d'un cabinet médical. La possibilité de disposer d'une pharmacie médicale privée améliorerait considérablement ces conditions. La remise directe de médicaments constitue un avantage immédiat pour les patientes et les patients et bénéficie également au corps médical.

L'intérêt économique qui justifiait de protéger le marché du médicament en faveur des pharmacies et d'accorder à ces dernières un avantage concurrentiel pour préserver leur structure a disparu. Il faut rétablir la libre concurrence entre les pharmacies et les pharmacies privées du corps médical et permettre aux patientes et aux patients de choisir à nouveau de se procurer les médicaments dont ils ont besoin où bon leur semble.

Le changement de système soutiendra les médecins de différentes spécialités – en particulier les médecins de famille et les pédiatres – et le canton de Berne deviendra plus attractif pour les praticiennes et les praticiens de la médecine de base. Par ailleurs, les pharmacies assument de plus en plus de tâches, notamment en matière de conseil ou de vaccination. À long terme, ces facteurs mèneront à une amélioration de la prise en charge (des urgences) et à un désengorgement des services d'urgence hospitaliers.

Nous n'avons pas besoin d'une loi qui restreigne la liberté de choix des patientes et des patients. En revanche, nous avons besoin de médecins de famille et de pédiatres en nombre suffisant dans nos campagnes et dans nos villes afin d'assurer une couverture sanitaire complète à la population.

Motivation de l'urgence : la pénurie de médecins de famille et de pédiatres s'accroît. De nombreuses communes font face à une situation très précaire du point de vue de la médecine de famille. Il est donc de toute manière nécessaire d'agir sans tarder pour améliorer l'offre en soins de base.

Réponse du Conseil-exécutif

Dans les années 1970, la concurrence entre pharmaciens et médecins a donné lieu à des conflits dans les régions urbaines comptant un grand nombre de pharmacies, la remise des médicaments par les médecins n'étant soumise à aucune restriction. En 1984, le canton de Berne a finalement adopté une nouvelle loi sur la santé publique (LSP ; RSB 811.01), fixant notamment un cadre légal pour la pro-pharmacie. Toujours en vigueur aujourd'hui, cette disposition fait figure de compromis dans un contexte houleux, et a permis d'apaiser des tensions qui duraient depuis de nombreuses années.

Dans les années 1990, des efforts ont une nouvelle fois été mis en œuvre pour tenter, d'une part, de réglementer encore davantage la pratique de la pro-pharmacie et, d'autre part, de la libéraliser. Ces projets n'ont toutefois pas abouti. Les campagnes de votation opposant médecins et pharmaciens, qui se sont parfois envenimées, ont laissé des traces qui marquent aujourd'hui encore la collaboration interprofessionnelle.

Ce n'est qu'au cours des dix dernières années que les relations entre corps médical et pharmaceutique se sont normalisées et que des projets communs ont pu voir le jour, notamment la création d'une double chaire de pharmacie et de médecine de soins primaires à l'Institut universitaire de médecine générale de Berne (BIHAM), et d'un nouveau cursus de master en pharmacie à l'Université de Berne, fortement axée sur l'interprofessionnalité.

Le Conseil-exécutif veut éviter de raviver les tensions et tient à ce que la bonne collaboration entre médecins et pharmaciens, indispensable pour assurer des soins intégrés à la population bernoise, se poursuive.

Réglementation actuelle concernant la dispensation de médicaments par les médecins

En Suisse, la remise de médicaments par les médecins est réglementée à l'échelon cantonal. Alors qu'elle n'est autorisée qu'à titre exceptionnel dans les cantons de Suisse romande, au Tessin, à Bâle-Ville et en Argovie, elle est largement répandue dans de nombreux cantons alémaniques.

Le canton de Berne applique un régime à mi-chemin entre ces deux pratiques :

- les médecins titulaires de l'autorisation cantonale requise qui exercent dans des localités où la dispensation de médicaments en urgence n'est pas assurée par au moins deux pharmacies publiques ont le droit de tenir une pharmacie privée, et remettre ainsi sans restriction des médicaments à leur patientèle. Si l'ouverture d'une pharmacie supplémentaire entraîne la suppression des conditions ayant déterminé l'autorisation de tenir une pharmacie privée existante, le ou la médecin en charge de cette dernière dispose d'un délai de dix ans pour en cesser l'activité.
- Même les médecins qui ne disposent pas d'une autorisation pour la tenue d'une pharmacie privée ont le droit de dispenser des médicaments directement à leur patientèle, ce en début de traitement, lors de consultations à domicile ou en cas d'urgence.

À l'heure actuelle, la pro-pharmacie ne peut pas être pratiquée dans 38 localités bernoises. Le canton recense 141 localités comptant au moins un cabinet médical doté d'une pharmacie privée autorisée par l'Office de la santé (ODS). Le régime mixte qu'applique le canton de Berne aujourd'hui garantit à l'ensemble de la population un approvisionnement en médicaments 24 heures sur 24 tout en séparant, lorsque c'est possible, le diagnostic et la remise de produits thérapeutiques.

Compétences étendues des pharmaciennes et pharmaciens

Depuis 2018, les pharmaciennes et pharmaciens du canton de Berne sont habilités, après avoir suivi la formation requise et obtenu une autorisation de l'ODS, à administrer certains vaccins et à effectuer des prélèvements sanguins par ponction capillaire sans prescription médicale. Depuis 2019, ils peuvent en outre remettre certains médicaments soumis à ordonnance (catégorie de remise B) à des personnes ne disposant pas d'ordonnance, l'acte devant être documenté. Conformément à la loi sur les professions médicales¹, il ne revient pas aux pharmaciennes et pharmaciens de maîtriser le diagnostic et le traitement des troubles de la santé et des maladies. Dans le cas susmentionné, la patiente ou le patient assume les coûts des médicaments et de la documentation. Une prise en charge de cette prestation par l'assurance obligatoire des soins (AOS) n'est actuellement pas prévue par la loi.

Avantages et inconvénients de la pro-pharmacie

Les conséquences de la pratique de la pro-pharmacie restent controversées.

Les diverses études menées à ce sujet en Suisse ont abouti à des conclusions clairement divergentes. Pour obtenir une meilleure vue d'ensemble, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a chargé l'institut Polynomics² d'examiner l'impact de la remise directe de médicaments au sein des cabinets médicaux. Cette étude de grande envergure, réalisée en 2014, a livré une appréciation plutôt positive de la pro-pharmacie, y compris en ce qui concerne la remise des médicaments ainsi que les coûts. Elle a révélé que les personnes prises en charge dans les cabinets médicaux dotés d'une pharmacie privée présentaient des dépenses moins élevées pour les médicaments que les patientes et patients des autres cabinets ayant des problèmes de santé comparables. De plus, il a été constaté que les cabinets médicaux avec pharmacie privée étaient plus susceptibles de délivrer des génériques. L'étude a toutefois montré que la patientèle bénéficiant de la pro-pharmacie affichait environ 11 % de consultations supplémentaires chez les médecins de premiers recours et 6 % chez les spécialistes. En ce qui concerne les coûts totaux à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS), la pro-pharmacie ne semble pas avoir une influence significative d'un point de vue statistique.

Une étude plus récente menée en 2023 par l'université de Berne³ a analysé les effets de l'introduction de la pro-pharmacie sur les médecins du canton de Zurich, qui sont depuis 2012 autorisés à dispenser directement des médicaments à la suite d'une modification législative. Il en est ressorti que l'introduction de la pro-pharmacie a eu pour conséquence d'augmenter le revenu des médecins sur les médicaments. Sans surprise, il a été constaté que 66 % de ces recettes supplémentaires sont dues au fait que les médicaments ne sont plus achetés auprès des pharmaciens (qui, parallèlement, ont enregistré des pertes), mais des médecins eux-mêmes. Le reste de cette augmentation est attribué à la dispensation d'emballages plus petits (marges plus élevées par comprimé) ou de préparations plus coûteuses (basées sur le même agent actif et le même dosage) par les médecins. L'étude met en évidence une augmentation des coûts de 3,5 % (soit CHF 21 par patiente/patient) imputable à l'introduction de la pro-pharmacie.

¹ Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (loi sur les professions médicales, LPMéd ; RS 811.11)

² *Auswirkungen der Medikamentenabgabe durch die Ärzteschaft (Selbstdispensation) auf den Arzneimittelkonsum und die Kosten zu Lasten der OKP.* Étude mandatée par l'OFSP, Polynomics, 2014.

³ *Rents for Pills: Financial incentives and physician behavior*, Tobias Müller, Christian Schmid, Michael Gerfin, Journal of Health Economics 2023 Müller, Tobias; Schmid, Christian; Gerfin, Michael (2022). *Rents for pills: Financial incentives and physician behavior*. Journal of Health Economics, volume 87, article 102711, 2023. (PDF)

Les conclusions de cette analyse rejoignent celles d'une étude menée en 2017 par Boris Kaiser et Christian P. R. Schmid⁴, laquelle met en évidence l'effet de la pro-pharmacie sur les coûts par rapport à d'autres facteurs (comme la structure de la patientèle) grâce à une approche statistique. L'analyse de la remise des médicaments par les médecins a montré que les cabinets médicaux dotés d'une pharmacie privée généraient des coûts de médicaments (par patiente/patient et par an) jusqu'à un tiers plus élevés que les cabinets n'étant pas habilités à pratiquer la pro-pharmacie.

Plus de dix ans après la réforme législative de 2012, la crainte de voir des pharmacies fermer en raison de pertes subies ne s'est pas vue confirmée à Zurich. Il semble que le canton de Lucerne, où la pro-pharmacie est largement répandue, connaisse une pénurie de pharmacies, mais rien ne prouve que cette situation soit due à la pro-pharmacie.

La présente motion s'ajoute à la liste des interventions parlementaires soumises dans le but de soutenir la médecine de premier recours. Un changement dans la réglementation actuelle constituerait un signal indiquant au corps médical que le canton met tout en œuvre pour soutenir les praticiennes et praticiens en exercice, en particulier les médecins de famille et les pédiatres. Comme une modification du point tarifaire ne semble pas réalisable à l'heure actuelle, la pro-pharmacie, qui peut représenter une source de revenu supplémentaire pour les cabinets médicaux, inciterait probablement davantage de médecins à s'établir dans le canton de Berne.

Il faut noter que l'effet positif de la pro-pharmacie sur la densité de praticiens et praticiennes de la médecine de base, mis en avant dans la motion, n'est pas démontrable au niveau statistique : aucun lien direct ne peut être établi entre la possibilité de pratiquer la pro-pharmacie et la densité des médecins de famille. On ne peut donc pas affirmer qu'un assouplissement général de la réglementation en vigueur entraînerait bel et bien l'amélioration escomptée.

Le Conseil-exécutif estime qu'une pratique moins restrictive de la pro-pharmacie dans le canton de Berne n'amènerait pas nécessairement davantage de cabinets médicaux dans les régions périphériques. Aujourd'hui déjà, le système mixte en vigueur permet aux médecins établis dans les régions sous-dotées qui ne comptent qu'une seule pharmacie (ou pas de pharmacie du tout) de remettre directement des médicaments à leurs patients. Si la pro-pharmacie ne faisait plus l'objet de restrictions, cette incitation disparaîtrait, ce qui irait à l'encontre de l'effet recherché et pourrait même engendrer des conséquences négatives pour les régions périphériques et rurales du canton.

Il est également probable qu'avec une telle réforme, les pharmacies devraient faire face à une pression supplémentaire résultant de la diminution de leur chiffre d'affaires sur les médicaments soumis à ordonnance. En effet, les pharmacies des régions périphériques remettent à la population locale des médicaments prescrits par des spécialistes majoritairement basés dans des régions urbaines.

Par ailleurs, le Conseil-exécutif tient à souligner le fait que la tenue d'une pharmacie privée et l'approvisionnement en médicaments sont très chronophages. Il ne s'agit pas uniquement de dispenser des produits thérapeutiques, mais aussi de donner les instructions nécessaires à la patientèle comme il se doit, d'acheter et d'étiqueter les médicaments, de gérer un système d'assurance qualité, de veiller à un stockage correct et d'assumer les diverses tâches administratives qui en découlent. Aujourd'hui déjà, une grande partie du corps médical est surchargée (refus de nouveaux patients), et ces nouvelles activités risqueraient de réduire d'autant plus le temps dont les praticiennes et praticiens disposent pour la prise en charge de la patientèle. En outre, cette situation déjà tendue serait exacerbée par les ruptures d'approvisionnement en médicaments, actuellement nombreuses, étant donné que la recherche

⁴ Kaiser, Boris; Schmid, Christian Philipp (25.07.2017): *Kostenanreize im Gesundheitswesen: Das Beispiel der Medikamentenabgabe. Die Volkswirtschaft: Plattform für Wirtschaftspolitik*, 90(8-9), p. 66-67. SECO. (PDF)

de produits alternatifs entraîne un surcroît de travail non négligeable. Enfin, la répartition des médicaments en une multitude de petits stocks ne ferait qu'accentuer la pénurie actuelle.

Il convient d'aborder un autre aspect important, celui de la sécurité des patientes et patients. Les erreurs de médication, tout comme les interactions indésirables entre différents traitements, représentent un danger réel. Les erreurs les plus fréquentes dans le processus de médication surviennent au moment de la prescription ou de la remise du produit⁵. Pour écarter ce risque, un double contrôle est effectué : après la ou le médecin, les aspects déterminants pour la sécurité de la thérapie médicamenteuse sont examinés par une deuxième personne qualifiée et indépendante, à savoir la pharmacienne ou le pharmacien. Ce système constitue une mesure de sécurité supplémentaire, qui disparaît si la pro-pharmacie se généralise.

Par ailleurs, un changement dans la réglementation risquerait de faire émerger de nouvelles tensions entre corps médical et pharmaceutique. Le Conseil-exécutif estime qu'une telle réforme aurait un impact défavorable sur les soins intégrés et la collaboration interdisciplinaire, et irait donc à l'encontre des objectifs fixés par le canton de Berne dans sa stratégie de la santé.

Ce changement de réglementation mobiliserait également des ressources supplémentaires du côté du canton. En effet, ce dernier est responsable de la surveillance des pharmacies privées et publiques : il lui appartient de réglementer la procédure d'autorisation et de contrôler régulièrement les établissements et les cabinets de consultation (art. 30, al. 3 LPTh⁶). Avec un tel changement de système, des autorisations supplémentaires devraient être délivrées pour quelque 950 nouvelles pharmacies privées. Une croissance qui se répercuterait également sur le nombre d'inspections à effectuer.

En conclusion, le Conseil-exécutif voit d'un œil critique l'idée d'autoriser sans restriction la pro-pharmacie dans le canton de Berne. De son point de vue, le modèle bernois actuel, qui limite cette pratique, a fait ses preuves. Un système favorisant la remise directe de médicaments porterait préjudice à la bonne collaboration entre médecins et pharmaciens, qui ont aujourd'hui trouvé un terrain d'entente. De plus, la pro-pharmacie sans limitation, plutôt que d'entraîner un effet positif sur la densité de médecins de famille, risquerait de se solder par une baisse d'intérêt pour les régions rurales.

Le gouvernement attache une grande importance au renforcement de la médecine de premier recours et à d'autres spécialisations sous-dotées, mais considère qu'un régime ne limitant plus la pro-pharmacie ne constitue pas un moyen efficace pour y parvenir. Le modèle mixte actuel, qui autorise la pro-pharmacie sous certaines conditions, laisse une marge de manœuvre suffisante pour développer des solutions pragmatiques. Pour ces motifs, le Conseil-exécutif propose de rejeter la motion.

Destinataire
– Grand Conseil

⁵ Pfeiffer, Yvonne; Zimmermann, Chantal; Schwappach, David (2018): Le (double) contrôle de la médication à haut risque : recommandations destinées aux hôpitaux suisses. Fondation Sécurité des patients, publication 10, 2018. (PDF)

⁶ Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques, LPTh ; RS 812.21)