



Orthos, Réflexions... Action !

LE CAS D'ÉCOLE DES PRESCRIPTIONS DU MÉDECIN SCOLAIRE

La prescription du médecin scolaire est un des marronniers de l'orthophonie. Et creuser les questions floues est la manière que nous avons, chez Ora, de traiter ces sujets qui nous empoisonnent le quotidien. Nous avons donc voulu savoir une bonne fois pour toutes si la prescription du médecin scolaire permettait d'effectuer un bilan et des séances, le tout pris en charge par l'Assurance Maladie.

Au sommaire

État des lieux législatif

Nous avons cherché à comprendre les règles qui prévalaient avant 2019, et surtout si la loi Blanquer avait changé quelque chose : la réponse est étonnante. L'inscription dans la loi de la prescription du médecin scolaire a existé, juste le temps d'être retirée par un avis du Conseil Constitutionnel.

Enquête auprès des CPAM

Comme toujours, lorsque nous avons une question, nous nous tournons vers nos interlocuteurs. Nous avons donc interrogé 98 CPAM entre mars et mai 2021. Le moins que l'on puisse dire, c'est que cela n'a pas éclairé notre lanterne.

Conclusion

Une fois de plus, nous sommes mis en insécurité par des textes imprécis. Une reconnaissance du rôle primordial du médecin scolaire est nécessaire, et avec lui, une possibilité de prescrire sans ambiguïté. Souhaitons que la CNAM ou le législateur se saisissent du sujet.



| 1/ État des lieux législatif

Avant 2019, il existait parfois des arrangements locaux pour accepter la prescription des médecins scolaires, sous la forme d'accords entre l'Éducation nationale et les CPAM, mais les péripéties liées à la loi Blanquer ont semé la zizanie dans un paysage déjà complexe.

En 2011, dans un rapport¹ commandé pour contribuer à l'évaluation et au contrôle des politiques publiques, la Cour des comptes déplorait « l'absence de règles homogènes en matière de remboursement par les caisses primaires d'assurance maladie des examens [...] recommandés aux familles par les médecins de l'éducation nationale, notamment en ce qui concerne les bilans orthophoniques. »²

Les rédacteurs du rapport soulignaient que :

« Selon les caisses, il apparaît que ces prescriptions de bilans sont ou non prises en charge par la sécurité sociale. Ces disparités ont été confirmées par la DGESCO qui a indiqué que "l'exercice du médecin de l'éducation nationale est soumis à son inscription à l'ordre des médecins et, de ce fait, il peut être prescripteur d'actes dans le cadre de sa mission de prévention individuelle. C'est la CNAM qui doit, entre autres, assurer cette information auprès des caisses primaires afin de permettre le traitement homogène des remboursements sur l'ensemble du territoire."

La Cour des comptes considérait bien le médecin scolaire comme un médecin à part entière, avec un droit de prescription pour les bilans, et encourageait à l'établissement de consignes homogènes de la CNAM à destination des CPAM, pour obtenir un remboursement uniforme des actes de bilan. Le plan Priorité Prévention 2018-2019 présentait la possibilité de prescription des médecins scolaires comme une mesure phare à mettre en œuvre en 2019³.

Le 17 mai 2019, au cours des débats sur le projet de Loi pour une École de Confiance, aussi appelée "loi Blanquer"⁴, le gouvernement a introduit un amendement à l'article 16 ter⁵ dont l'objet désignait explicitement l'orthophonie et l'orthoptie.

Il s'agissait d'unifier les pratiques et de donner un cadre et une reconnaissance sans équivoque à la prescription du médecin scolaire :

"Les médecins de l'éducation nationale peuvent prescrire des actes diagnostiques et, à titre préventif, des produits de santé. [...] Ces actes et produits sont remboursés par les caisses d'assurance maladie dans les conditions de prise en charge prévues par le code de la sécurité sociale."

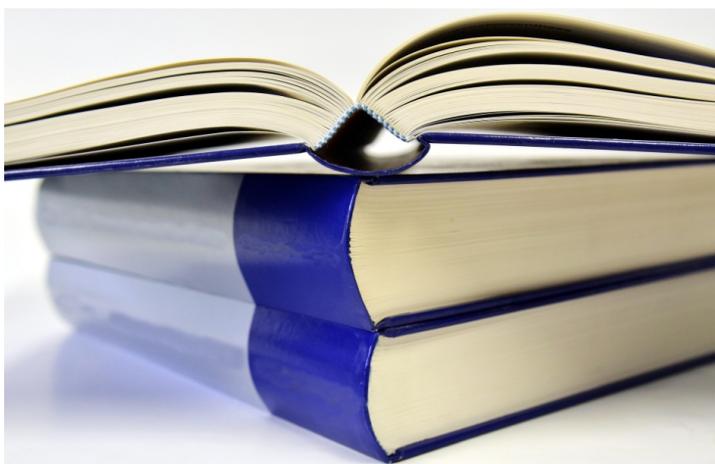
Le commentaire de l'amendement était explicite :

"(...) Le premier alinéa rend ainsi effectif le remboursement des prescriptions des actes diagnostiques et préventifs des médecins de l'éducation nationale, particulièrement ceux en lien avec la scolarité de l'enfant. Cette disposition permettra de faciliter l'accès aux soins, de réduire les inégalités territoriales et de renforcer la prévention. Ce dispositif s'avère être également source d'économies, en ce qu'il évite les consultations uniquement justifiées par le



besoin de prescription. Les actes concernés seront des actes ou des produits préventifs tels qu'un bilan orthophonique ou orthoptique (...)".

Il était donc question de clarifier les conditions de réalisation et de prise en charge par l'Assurance Maladie des bilans prescrits par un médecin scolaire, tout en rappelant qu'il ne pouvait s'agir que d'actes de prévention — la prescription des séances restant exclue du dispositif. D'ailleurs, le décret qui régit la profession de médecin scolaire⁶ est sans équivoque sur la place qui lui est dévolue : il œuvre dans le champ du dépistage et de la prévention.



Mais cet amendement, pourtant adopté lors de la première lecture du texte, n'apparaît plus dans le texte en vigueur. Les différentes étapes qui mènent à la promulgation d'un texte de loi sont multiples et les procédures complexes⁷.

Ici, le Conseil Constitutionnel, saisi par 60 parlementaires, censure l'amendement pour une question de procédure : il ne "présente pas de lien, même indirect" avec le reste du projet de loi⁸. En effet, le Conseil Constitutionnel a pour jurisprudence constante de censurer les "cavaliers législatifs", c'est-à-dire les amendements ajoutés par opportunisme à une loi en discussion. Il aurait fallu que le sujet soit énoncé dès le texte d'origine afin que les parlementaires aient le temps d'en discuter pleinement.

Bien que cette décision porte sur la forme et non sur le fond, la conséquence est la même : l'amendement est retiré de la loi en vigueur.

La loi pour une École de Confiance est donc promulguée le 26 juillet 2019, mais sans l'amendement n° 16 ter. Le remboursement des prescriptions de bilan des médecins scolaires n'est donc toujours pas autorisé par un texte unique et explicite.

Le principal syndicat des médecins scolaires le déplore⁹ :

"Par ailleurs, un article de la loi de l'école de la confiance sur lequel nous avons travaillé, accepté par les députés et sénateurs, a été finalement déclaré par l'État comme anticonstitutionnel : il donnait le droit à remboursement des actes de prévention prescrits par les médecins de l'EN dans le cadre de leurs missions.

Il n'en reste pas moins que le remboursement des familles de nos prescriptions au titre de la prévention dépend du bon vouloir de chaque CPAM et des conventions passées avec l'inspection académique au niveau de chaque département. L'inégalité territoriale est une fois de plus majorée.

Dans un contexte de pénurie médicale générale et de restriction des dépenses de santé, il faut que chaque enfant concerné par des troubles des apprentissages dépistés ou diagnostiqués par le médecin scolaire paye une consultation supplémentaire avec son médecin généraliste (mais tous les enfants n'en ont pas) pour se faire prescrire les séances d'orthophonie, sans plus de

valeur médicale ajoutée pour cet acte demandé aux médecins généralistes : il s'agit juste de la délivrance d'une ordonnance !

S'assurer que les élèves bénéficient bien et à temps de leur rééducation, sans rupture de parcours, est bien un acte de prévention de l'échec scolaire qui rentre totalement dans nos missions et notre droit d'exercice. Le SNAMSPEN/Sgen-CFDT ne pense pas que nos confrères généralistes, débordés par d'autres demandes mobilisant leur expertise médicale propre, empêcheraient ces remboursements avec une telle facilitation d'accès aux soins et une réduction de la dépense publique."

Pourtant, le retrait de cet amendement a été bien moins médiatisé que son dépôt et les requêtes dans les moteurs de recherche avec les mots clés "prescription médecin scolaire" donnent prioritairement accès à des sites et à des articles qui ne sont pas à jour.

Légalement, rien n'a changé depuis l'état des lieux effectué par la Cour des comptes.

La situation actuelle laisse deux zones d'ombres, dans lesquelles se débattent les ministères de la Santé successifs et la Caisse nationale de l'Assurance Maladie :

- Les médecins scolaires sont inscrits à l'Ordre des médecins et, comme tous les médecins, ils ont donc le droit de prescrire. Puisque leur mission concerne la prévention, ils prescrivent des bilans. Mais ces prescriptions sont-elles remboursables ?
- La question des séances orthophoniques est, elle, encore plus floue : il n'a jamais été question de soins curatifs, même dans l'amendement retiré. Or, les séances d'orthophonie constituent-elles un soin ou participent-elles de la mission de prévention du médecin scolaire, notamment en termes d'échec scolaire et de santé publique ? Puisque son action est celle de la prévention, ce cadre peut-il s'opposer à l'établissement d'une demande d'accord préalable (DAP) ? En d'autres termes, le médecin scolaire serait-il limité à la prescription d'un bilan d'investigation, sans pouvoir ajouter "et rééducation si nécessaire" ?



|2/ Enquête auprès des CPAM (mars-mai 2021)



Nous savons qu'une DAP qui n'a pas essuyé de refus ne nous protège pas contre une future réclamation d'indus. Et les caisses peuvent nous réclamer 3 ans de soins si une prescription contrôlée est finalement déclarée non valide.

Dans ce contexte, et au vu des ambiguïtés du cadre légal, il nous a donc semblé nécessaire d'aller questionner directement les caisses primaires d'assurance maladie.

Nous avons contacté 98 CPAM de France métropolitaine et départements d'outremer au printemps 2021, avec une question standard¹⁰ :

“Bonjour, pouvez-vous me confirmer que les médecins scolaires peuvent prescrire à la fois le bilan et la rééducation orthophonique ? En vous remerciant par avance pour votre aide.”

Nous avons recueilli plus de 70 % de réponses grâce à la messagerie du site Ameli Pro et un message téléphonique. Quelques caisses ne sont pas joignables via internet et l'une d'entre elles a répondu à notre courrier postal.

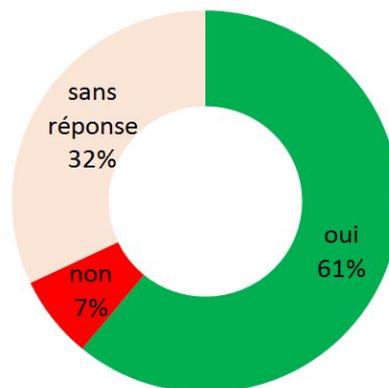
La question est technique : la majorité de nos interlocuteurs (54 caisses) a transmis le message à un “service expert”, parfois deux, souvent au niveau régional.

Les réponses sont-elles homogènes ? Dans les vastes territoires de l'interprétation, nous avons récolté, sans surprise, des contradictions d'un bout à l'autre du pays, au sein d'une même région, d'un même département, et parfois même dans les réponses d'un même individu.



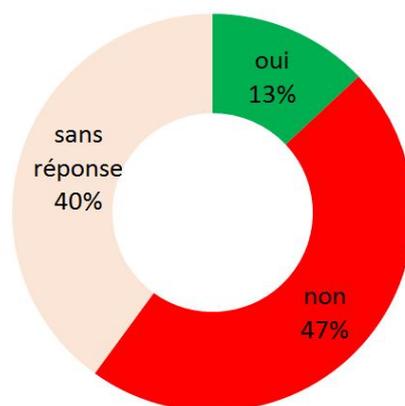
Voici une synthèse des réponses que nous avons obtenues.

Les médecins scolaires peuvent-ils prescrire un bilan orthophonique ?



Les CPAM répondent majoritairement par l'affirmative à cette question, mais un tiers des questionnés n'apporte aucune réponse.

Les médecins scolaires peuvent-ils prescrire des soins orthophoniques ?



Pour la prescription des séances, la tendance est inversée puisque le non l'emporte. Cependant, il n'y a pas de majorité absolue, et 13 % des CPAM se disent prêtes à accepter la prescription des soins orthophoniques par le médecin scolaire. Le nombre de non-réponses est plus important et, souvent, nos interlocuteurs éludent la question en ne répondant qu'à propos du bilan.



Parmi les contributions les plus justes, nous trouvons les réponses des 47 caisses qui ont répondu “oui” pour le bilan et “non” pour les séances. Leurs réponses sont identiques sur le fond et ressemblent, dans la forme, à celle de la caisse des Bouches-du-Rhône :

“Je vous informe que les bilans orthophoniques prescrits par les médecins scolaires peuvent être pris en charge par l’assurance maladie étant donné que la prescription de ces bilans fait partie intégrante de leurs compétences.

Les résultats du bilan doivent être transmis au médecin traitant qui prescrira ou non des soins de rééducation en fonction des résultats de ce bilan.

Donc le médecin scolaire ne peut prescrire que les bilans orthophoniques.”

Au-delà des divergences entre les caisses, qui ne sont pas rassurantes dans notre exercice professionnel, il est intéressant de se pencher sur les justifications invoquées.

Il est, par exemple, surprenant d’avoir occasionnellement été renvoyés à un article interne obsolète, bien loin des textes officiels.

Plus souvent, on voit cité un bout de texte législatif ne tranchant rien : l’orthophoniste qui questionne sa caisse est alors renvoyée à sa libre interprétation d’un texte de loi.

Elle peut aussi suivre les conseils inexacts qui lui sont parfois donnés et se retrouver dans une situation fâcheuse, car la même caisse pourrait, plus tard, lui réclamer des indus.

Voici un petit florilège des réponses les plus inadéquates :

FAUX

« Désormais les CPAM ne peuvent refuser de rembourser des actes et produits prescrits par les médecins scolaires : <https://demarchesadministratives.fr/actualites/les-prescriptions-des-medecins-scolaires-seront-systematiquement-remboursees-par-la-securite-sociale>

FAUX

“Les bilans orthophoniques et les soins prescrits par les médecins scolaires peuvent être pris en charge par l’assurance maladie étant donné que la prescription de ces bilans fait partie intégrante de leurs compétences.

En effet, conformément à l’article R 4127-70 du Code de la Santé publique, tout médecin est en principe, habilité à pratiquer tous les actes de diagnostic, de prévention et de traitement, dont la prescription pour la réalisation de bilan orthophonique avec rééducation nécessaire.”

FAUX

“Les bilans orthophoniques et les soins prescrits par les médecins scolaires

peuvent être pris en charge par l’assurance maladie étant donné que la prescription de ces bilans fait partie intégrante de leurs compétences.

En effet, conformément à l’article R 4127-70 du Code de la Santé publique, tout médecin est en principe, habilité à pratiquer tous les actes de diagnostic, de prévention et de traitement, dont la prescription pour la réalisation de bilan orthophonique avec rééducation nécessaire.”

FAUX

“Les médecins scolaires peuvent prescrire un bilan orthophonique ainsi que de la rééducation. Il convient d’indiquer en numéro d’identification du prescripteur le numéro fictif : 751 999 996.”

FAUX

“Les actes effectués par un orthophoniste peuvent être remboursés sous réserve qu’ils aient fait l’objet d’une prescription écrite du médecin généraliste, ORL, neurologue, psychiatre, pédiatre ou du chirurgien-dentiste mentionnant l’indication médicale de l’intervention de l’orthophoniste.”



Seulement la caisse du Gers évoque l'amendement retiré de la loi Blanquer en 2019, mais elle refuse à la fois la prescription du bilan et celle des séances orthophoniques :

« À ce jour, les médecins scolaires ne peuvent que prescrire des produits préventifs, tels que des contraceptifs ou des vaccins. Ils peuvent orienter vers le médecin traitant pour confirmer une demande d'actes de diagnostic comme un bilan orthophonique suivi éventuellement d'actes de soins. Le périmètre des droits de prescription des médecins scolaires est défini par l'article L 541-1 du code de l'éducation.

Il est vrai qu'en mai 2019, un amendement a été déposé par des parlementaires afin de permettre le remboursement de tout acte de prescription par un médecin scolaire. Cependant, à ce jour, il n'y a pas eu d'adoption de cet amendement et le texte du code de l'éducation n'a pas été modifié. »

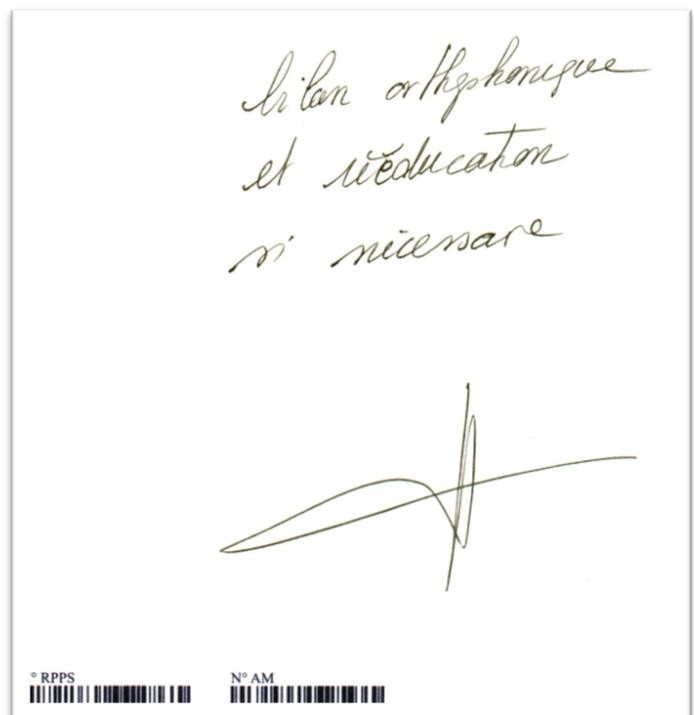
L'orthophoniste libéral, là encore, n'a aucun moyen de s'assurer qu'il exerce en toute légalité lorsqu'il reçoit un patient qui y est « suivi ».

|3/ Les problèmes engendrés par cette situation ubuesque

Le grand flou !

Quand il s'agit d'accepter ou non la prescription d'un médecin scolaire, non seulement il n'existe aucun texte clair auquel les orthophonistes peuvent se référer, non seulement les caisses ne nous donnent pas de réponse unanime, mais les explications écrites que nous recevons sont potentiellement erronées.

Même s'il n'autorisait pas les séances, l'amendement censuré avait le mérite de tout clarifier, mais à ce jour, l'ensemble des intervenants reste dans le flou : les orthophonistes qui ne savent pas à quel saint se vouer, les médecins scolaires qui sont parfois sûrs de leur bon droit, et même les CPAM qui, souvent, répondent sans savoir.





La peur des indus !

Or, la période éprouvante de traque aux remboursements ne fait que le confirmer : il est douteux qu'une caisse accepte de se voir opposer son propre avis quand elle voudra récupérer des indus. En effet, l'administration ne peut pas être contrainte à respecter ses propres décisions si elles sont jugées illégales. Ainsi, la réponse écrite d'une personne travaillant à la CPAM ne nous protège pas si celle-ci ne correspond pas à la loi.

La dissonance avec nos partenaires médecins scolaires !

Alors qu'il ne peut prescrire que le bilan, des soins sont généralement nécessaires quand un médecin scolaire adresse un patient en orthophonie. En effet, il connaît suffisamment les pathologies et leur dépistage pour ne pas se fourvoyer en suivant une demande parentale ou scolaire inadéquate. Les orthophonistes les mieux informés se mettent ainsi dans une situation gênante et pénible en devant refuser la prescription d'un médecin scolaire de bonne foi qui est, par nature, très au fait de nos problématiques en ce qui concerne les enfants.

Une situation rendue encore plus complexe !

Si une rééducation s'avère nécessaire, il faut donc demander à la famille de repasser par la case du médecin traitant — qu'on ne sollicite alors que pour remplir un ordonnancier...

Actuellement, utiliser la prescription d'un médecin scolaire ne fait que complexifier la démarche de soin, car elle impose une consultation supplémentaire et nous force à expliciter aux prescripteurs et aux familles un point administratif méconnu — ce qui est à la fois inconfortable et chronophage.

La prescription du médecin scolaire simplifiera la situation des familles et des soignants le jour où elle pourra mentionner le bilan ET les séances.

Le vide réglementaire à combler !

L'exemple des prescriptions des médecins scolaires illustre le vide réglementaire dans lequel se complaisent l'administration des ministères et la CNAM. Faute d'une hypothétique loi, un arrêté ministériel ou une simple directive aurait au moins pu fixer une règle commune au niveau national. Mais il aurait fallu que quelqu'un se saisisse du sujet.

Comme dans le cas des prises en charge concomitantes entre libéraux et établissements médico-sociaux et sanitaires, le professionnel de santé est ainsi laissé dans une insécurité dont il est le seul à subir les éventuelles conséquences.

La nécessité de se protéger !

À ce jour, il semble sage de rester circonspects et de bien distinguer la situation du bilan de celle des soins orthophoniques.

Face à la prescription d'un bilan par un médecin scolaire, les orthophonistes qui souhaitent se protéger doivent avoir le réflexe de solliciter une réponse écrite de la caisse avant la réalisation de l'acte. Même si une réponse positive ne protégera pas d'éventuelles futures demandes d'indus et



doit appeler à la prudence, une réponse d'emblée négative conduira en toute logique à un refus de cette prescription.

À ce jour, pour la réalisation des séances, les patients doivent encore se tourner vers leur médecin traitant, seul habilité à effectuer une prescription pour un suivi.

En attendant des règles claires, nous devons faire attention.

Espérons une solution rapide à un problème qui ne semble pas insurmontable si les autorités compétentes décident (enfin) de s'en saisir.

Il est urgent qu'une décision unifiée et globale soit donnée à cette question. La CNAMTS pourrait parfaitement émettre des directives en ce sens. Espérons que ce sujet important fasse rapidement partie des agendas.

Les médecins scolaires sont des spécialistes et des partenaires de qualité de l'orthophoniste. Fluidifier notre coopération devrait être une priorité de nos tutelles respectives.

Lise ALARY
Nathalie CHABROUD
Dominique PIERI-MICHELOSI



| Notes et références

Marie-Laure LEGENDRE

-
- ¹ Cour des Comptes (2011), *Contribution à l'évaluation de la médecine scolaire*. p.115 [En ligne] <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/1079> [Consulté le 21/09/2021]
- ² Cour des Comptes (2011), *ibid*, p.115.
- ³ Ministère des Solidarités et de la Santé (2018), *Plan Priorité Prévention Rester en bonne santé toute sa vie 2018-2019*. p. 18 [En ligne] https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/pnsp_2018_2019.pdf [Consulté le 30/09/2021]
- ⁴ Ministère de l'Éducation nationale, *Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance*, Journal Officiel n°174, 28 juillet 2019.[En ligne] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038829065/> [Consulté le 21/09/2021]
- ⁵ Assemblée Nationale, *Projet de Loi pour une école de la confiance, texte adopté en première lecture*, 30 avril 2019.[En ligne] http://www.senat.fr/enseance/2018-2019/474/Amdt_508.html[Consulté le 21/09/2021]
- ⁶ Ministère de l'Éducation nationale, *Décret n°91-1195 du 27 novembre 1991 portant dispositions statutaires applicables au corps des médecins de l'Éducation nationale et à l'emploi de médecin de l'Éducation nationale-conseiller technique*. Journal Officiel n° 277 du 28 novembre 1991. [En ligne] <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000527475/2021-09-27/> [Consulté le 21/09/2021]
- ⁷ Assemblée nationale (2019), *Dossier législatif École de la confiance*. [En ligne] https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/ecole_de_la_confiance?etape=15-PROM [Consulté le 21/09/2021]
- ⁸ Conseil Constitutionnel, *Décision n° 2019-787 DC du 25 juillet 2019*. [En ligne] <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019787DC.htm>[Consulté le 21/09/2021]
- ⁹ COLSON, P. *La rentrée 2019 pour les médecins scolaires : quoi de neuf ?* SGEN-CFDT, 6/09/2019 [En ligne] <https://www.sgen-cfdt.fr/actu/la-rentree-2019-pour-les-medecins-scolaires-quoi-de-neuf/>[Consulté le 30/09/2021]
- ¹⁰ Enquête menée de mars à mai 2021, via la messagerie centralisée de l'espace professionnel Ameli, [\[https://espacepro.ameli.fr\]](https://espacepro.ameli.fr)

