

Avis du Conseil d'éthique

sur la statistique des fournisseurs de prestations de santé suisse

Sommaire

1. La statistique de santéuisse	3
2. Le conseil d'éthique	3
3. La requête présentée au Conseil d'éthique.....	4
4. Démarche du Conseil d'éthique	4
5. Examen de la requête à la lumière des principes de la Charte	5
5.1 Fondement légal de la statistique (question 1)	5
5.2 Utilisation abusive de la statistique (question 2).....	5
5.3 Qualité des données (question 3)	6
5.4 Publication de la statistique (question 4).....	6
6. Autres aspects de la question	6
6.1 Indépendance, impartialité, responsabilité	6
6.2 Droit de consulter les données	7
6.3 Protection de la personnalité et transparence	7
7. Recommandations du Conseil d'éthique.....	7
8. Chronologie des événements.....	9

Dossier E05102005

1. La statistique de santésuisse

Santésuisse, l'association faîtière des assurances-maladie suisses, relève depuis 2001, sur mandat des assureurs-maladie, les données qui figurent sur les factures des fournisseurs de prestations (médecins, établissements médicaux, etc.). Elle tient à cet effet un registre appelé « pool de données ». La statistique est appelée aussi statistique des factu-reurs.

Santésuisse utilise le pool de données pour analyser les prestations ambulatoires des médecins indépendants et les prestations qu'ils sollicitent auprès d'autres praticiens. Les assureurs-maladie utilisent ces analyses pour évaluer l'économicité des prestations médicales des médecins. Santésuisse se réserve d'exiger sur cette base le remboursement des prestations qu'elle considère comme non économiques. Les tribunaux des assurances sociales acceptent, dans son principe, cette procédure.

Le pool de données de santésuisse est utilisé, entre autres, comme source pour l'établissement de statistiques sur les prestations des médecins. L'Observatoire de la santé de l'Office fédéral de la statistique ([OFS](#)) l'exploite pour produire des *analyses* économiques sur les soins ambulatoires. La section statistique et mathématique de l'Office fédéral de la santé publique ([OFSP](#)) l'emploie comme source complémentaire pour la statistique de l'assurance-maladie.

2. Le conseil d'éthique

Le [Conseil d'éthique](#) de la statistique publique a pour mission de promouvoir la [Charte](#) de la statistique publique de la Suisse (adoptée en 2002) et de veiller au respect des principes fondamentaux qui y sont inscrits. Les principes fondamentaux de la charte touchent différents aspects de l'activité statistique : information publique, indépendance, diffusion, qualité, protection de la personnalité. Ils sont conformes aux normes internationales ([ONU](#), [UE](#))¹ en matière de production statistique.

Le Conseil d'éthique examine toutes les requêtes écrites qui lui sont présentées, pour autant qu'elles concernent l'application des principes fondamentaux de la charte et qu'elles ne lui paraissent pas infondées ou malveillantes.

Le Conseil d'éthique est affilié à la Société suisse de statistique ([SSS](#)). Il est une commis-sion de la section statistique publique de la SSS.

¹ « Principes fondamentaux de la statistique officielle » (1993) et « Code de bonnes pratiques de la statistique européenne » (2006)

3. La requête présentée au Conseil d'éthique

L'auteur de la requête formule, contre la procédure décrite plus haut, les questions suivantes :

1. La statistique des factureurs n'a aucun fondement légal.
2. La méthode utilisée pour contrôler l'économicité des prestations constitue un cas d'utilisation abusive de la statistique.
3. La statistique prend en considération toutes les données enregistrées dans le pool de données, y compris les cabinets ouverts à temps partiel, les cabinets fantômes, les cabinets dont le médecin est décédé, etc.
4. Les détails de la statistique ne sont pas accessibles au grand public et aux médecins.
5. Santésuisse n'a pas adhéré jusqu'ici à la Charte de la statistique publique de la Suisse, bien qu'elle établisse des statistiques d'intérêt public comparables à celles que produisent d'autres institutions (p. ex. la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (SUVA), qui est [signataire](#) de la Charte).

4. Démarche du Conseil d'éthique

Après un examen préliminaire de la requête – et bien que santésuisse ne soit pas signataire de la Charte de la statistique publique – le Conseil d'éthique a décidé d'entrer en matière. Cette décision est motivée par les considérations suivantes.

La statistique de santésuisse présente un intérêt public. Elle ne sert pas seulement les besoins internes de l'association mais aussi ceux de l'administration fédérale, qui l'utilise dans l'accomplissement de ses tâches.

Le Conseil d'éthique a invité santésuisse, par courrier du 21.10.2005, à se prononcer sur les faits qui lui sont reprochés. Dans sa réponse du 29.11.2005, santésuisse ne s'est exprimé que partiellement sur la question. Les documents remis au Conseil d'éthique – notamment le rapport d'expertise de W. Stahel et H.-R. Roth – ont cependant complétés en partie sa réponse.

Le Conseil d'éthique a demandé au Département fédéral de l'intérieur ([DFI](#)) d'éclaircir certaines questions en rapport avec la statistique de la santé. Il a consulté également d'autres producteurs de statistiques dont les statistiques sont utilisées dans le cadre de la politique de la santé.

Santésuisse a exprimé sa position définitive dans une lettre du 1.5.2006. L'association déclare que sa statistique s'appuie sur les dispositions légales qui confient aux assureurs-maladie le soin de contrôler l'économicité des prestations (art. 56 LAMal² et art. 76 OAMal³). Elle souligne que sa méthode statistique a un fondement juridique et scientifique, ce qui la prémunit contre toute exigence fondée sur la loi sur la protection des données ou

² LAMal : loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie

³ OAMal : ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie

sur la loi sur la statistique fédérale. Santéuisse ne souhaite pas signer pour le moment la Charte de la statistique publique.

5. Examen de la requête à la lumière des principes de la Charte

5.1 Fondement légal de la statistique (question 1)

Le Conseil d'éthique a demandé à l'administration fédérale d'examiner les questions juridiques. Aussi, il apparaît qu'à l'époque où l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale est entrée en vigueur (1993), la statistique sur la compensation des risques était réalisée par le Concordat des caisses-maladie suisses (CCS). Par contre, au moment de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal), ce n'est pas Santéuisse mais l'« [institution commune LAMal](#)⁴ » qui a été chargée de réaliser la statistique sur la compensation des risques. En conséquence, ce n'est pas Santéuisse et son pool de données, mais l'institution commune et la statistique de la compensation des risques qui sont soumises à la loi sur la statistique fédérale (LSF).

Le Conseil d'éthique considère qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur des questions juridiques ou de droit formel. C'est donc sous l'angle de l'intérêt public qu'il a examiné les statistiques établies et utilisées par Santéuisse. Le Conseil d'éthique a considéré la question à la lumière des principes énoncés dans la Charte, principes qui, selon lui, sont valables pour tous les producteurs de statistique dans le domaine de la santé (cf. l'annexe).

5.2 Utilisation abusive de la statistique (question 2)

Selon le Conseil d'éthique, l'emploi de méthodes statistiques pour contrôler l'économicité des traitements médicaux ne constitue pas une utilisation abusive de la statistique. En effet, d'une part, les données utilisées ont été collectées pour effectuer ce contrôle et non pas dans un but statistique et, d'autre part, les résultats statistiques sont utilisés dans le cadre d'une procédure administrative et légale prévue par la loi.

Dans le cadre de la procédure mise en place par Santéuisse efficace, appropriée et économique, les données fournies par les médecins sont utilisées contre ces derniers. Les chiffres servent de base à l'établissement d'actes d'accusation et de demandes de remboursement directement sous le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) ou devant le Tribunal fédéral des assurances (TFA).

Le Conseil d'éthique se demande néanmoins si les données disponibles sur les coûts des traitements permettent à elles seules de juger de la qualité des prestations médicales. Il serait utile de disposer et de prendre en compte d'autres indicateurs plus qualitatifs qui permettraient de juger de la qualité et de l'efficacité des traitements sans se concentrer uniquement sur leurs coûts.

⁴ L'« institution commune LAMal » est une fondation basée sur l'art. 18 de la LAMal. L'acte de fondation et les règlements de l'institution ont été approuvés par le chef du DFI le 4 septembre 1996. Selon l'acte de fondation, les organes de l'institution commune sont le conseil de fondation, la direction et l'organe de révision. La fondation est soumise à la surveillance du DFI, lequel est soutenu au niveau technique par l'OFSP.

5.3 Qualité des données (question 3)

Le fait de tenir compte dans la statistique de tous les cabinets médicaux et en particulier des médecins occupés à temps partiel, voire même décédés, ne semble pas être a priori un problème rédhibitoire et l'argumentation de SantéSuisse à ce sujet (estimation des coûts par patient et retards possibles dans les facturations) semble raisonnable. Il manque néanmoins une documentation précise et complète, fournissant des informations, statistiques notamment, sur les données utilisées (cabinets couverts, caisses prises en compte, etc.), les contrôles effectués et les éventuelles méthodes mises en œuvre pour les corriger et les compléter le cas échéant.

Les autorités (OFSP, OFS) qui reçoivent les données statistiques de SantéSuisse sont très conscientes des problèmes afférents à la qualité des données. Il leur incombe d'apporter beaucoup de soin aux opérations de « plausibilisation » de la statistique, s'ils veulent utiliser les données de SantéSuisse pour leurs statistiques.

5.4 Publication de la statistique (question 4)

En l'espèce, le Conseil d'éthique est d'avis que les méthodes utilisées par SantéSuisse et ses résultats statistiques doivent être rendus accessibles au public dans la mesure où les critères suivants sont remplis : (1) la publication ne doit en aucun cas permettre de reconstituer des données individuelles, (2) les résultats statistiques doivent être d'intérêt public et (3) le mandat légal attribué à l'assureur maladie de procéder au contrôle de l'économicité ne doit pas être gêné.

Le Conseil d'éthique recommande de mieux réglementer la question de la publication de cette statistique lors de la prochaine révision de la loi.

6. Autres aspects de la question

Nous allons examiner ci-après quelques aspects supplémentaires de la question.

6.1 Indépendance, impartialité, responsabilité

Santésuisse n'est pas tenu d'observer pour lui-même les principes 5 (*indépendance scientifique*), 6 (*impartialité*) et 7 (*responsabilité*) de la Charte. Ce serait contraire à la nature et à la mission de l'association, qui est mandatée pour exécuter l'art. 56 LAMal et l'art. 76 OAMal.

Cependant il pourrait arriver que la presse, par exemple, utilise les statistiques publiées par SantéSuisse. Des analyses fondées sur des intérêts particuliers pourraient dès lors influencer des décisions politiques ou judiciaires de caractère public. Dans cette optique, il conviendrait que SantéSuisse observe quand même les principes 5, 6 et 7 précités.

Le Conseil d'éthique recommande de régler cette contradiction lors de la prochaine révision de la loi.

6.2 Droit de consulter les données

Le Conseil d'éthique estime que les fournisseurs de prestations doivent avoir la possibilité de consulter, sur demande, les données individuelles qui les concernent. Pour le public, en revanche, ces données doivent rester confidentielles.

6.3 Protection de la personnalité et transparence

Santésuisse n'est pas tenu d'observer les principes 16 (*utilisation exclusive*) et 17 (*secret statistique*) de la Charte. Cela découle de la nature de sa mission (cf. le point 5.2),

Mais il semble que les représentants de santésuisse utilisent couramment, dans leurs négociations, des données nominatives et des listes de personnes physiques ou morales.

Le Conseil d'éthique juge cette pratique problématique et éventuellement en contradiction avec les normes de protection de la personnalité. Il recommande d'étudier et de régler ce problème d'une manière plus rigoureuse dans le cadre d'une prochaine révision de la loi.

7. Recommandations du Conseil d'éthique

Le Conseil d'éthique considère que le registre administratif et technique de santésuisse (pool de données) est une source importante pour la statistique et pour l'économie du système de santé, et que les données qui y sont contenues présentent un intérêt public.

Mais santésuisse est une association de droit privé. Son mandat légal découle des articles 56 LAMal et 76 OAMal. Elle n'est pas soumise à la loi sur la statistique fédérale (art. 2, al. 3 LSF). Son assujettissement à cette loi ne peut pas, en effet, se déduire de la LAMal, puisque santésuisse n'est pas placé sous la surveillance de la Confédération, ne touche pas d'aide financière ni d'indemnités de la Confédération et n'exerce pas d'activité fondée sur une concession ou une autorisation de la Confédération.

Le pool de données et les statistiques de santésuisse remplissent certes un mandat légal. Mais ces statistiques présentent aussi un intérêt public, et à ce titre elles doivent se conformer aux principes de transparence et de vérifiabilité énoncés dans la Charte de la statistique publique de la Suisse.

Le Conseil d'éthique considère qu'il n'y a pas lieu d'accorder à santésuisse un traitement particulier du fait de son statut d'organisation de droit privé. Les principes de la statistique publique doivent être observés par toutes les institutions du secteur de la santé, quelle que soit leur forme d'organisation, dès lors qu'elles produisent des statistiques présentant un *intérêt public*. La tendance à exploiter des données contenues dans des registres est très forte dans le domaine de la santé, d'où la nécessité toujours plus pressante d'appliquer à ces statistiques les normes légales de la statistique publique.

Cette tendance est favorisée par la généralisation des technologies de l'information, par l'explosion des coûts de la santé, par l'introduction de TARMED⁵, et par le fait que le

⁵ TARMED est un tarif à l'acte applicable à toutes les prestations médicales ambulatoires fournies par les hôpitaux et les cabinets médicaux indépendants de Suisse. L'art. 43, al. 5 LAMal dispose que les tarifs des prestations dans le domaine de l'assurance-maladie doivent s'appuyer sur une structure tarifaire fixée par convention sur le plan suisse. Le Conseil fédéral a approuvé en 2002 la structure tarifaire TARMED 1.1r. Les assureurs accidents, militaire, et invalidité ont commencé le 1^{er} mai 2003 à introduire TARMED. Depuis le 1^{er}

Parlement a approuvé le projet de numéro d'assurance sociale et la loi sur l'harmonisation des registres. Cette évolution, en particulier, impose le respect des principes de la Charte de la statistique publique de la Suisse.

A l'initiative du Conseil d'éthique, le Département fédéral de l'intérieur a chargé les offices fédéraux concernés (OFSP, OFS) d'apporter les précisions nécessaires dans l'annexe de l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale.

Le Conseil d'éthique recommande aux offices fédéraux concernés de régler aussi les aspects *matériels* (protection des données, intérêt public et controlling médical) de l'utilisation des registres dans le domaine de la santé de telle sorte que les dispositions légales qui régissent l'utilisation des données contenues dans les registres s'appliquent à toutes les institutions, quelle que soit leur forme d'organisation, dès lors qu'elles remplissent un mandat d'information public.

Le Conseil d'éthique prend acte avec satisfaction du fait que l'Office fédéral de la santé publique a signé la Charte le 15.5.2006. Il prie les offices fédéraux concernés de l'informer de la suite des travaux de révision des bases légales de la statistique publique.

Conseil d'éthique de la statistique publique de la Suisse

Le président



8. Chronologie des événements

Date	Activités et événements
05.10.2005	Requête au Conseil d'éthique concernant la statistique de l'association faîtière des assurances-maladie suisses (santésuisse)
21.10.2005	Première lettre du président à santésuisse l'invitant à exprimer son point de vue
21.10.2005 20.11.2005	Le Conseil d'éthique demande des renseignements aux offices fédéraux concernés
29.11.2005	Réponse de santésuisse à la première lettre du président
01.12.2005	Séance du Conseil d'éthique, décision de poursuivre l'examen du dossier santésuisse
12.12.2005	Lettre du président au Conseiller fédéral P. Couchepin Lettre du président au conseil d'administration de santésuisse Lettre du président au docteur Guido Brusa, auteur de la requête
03.02.2006	Avis du Conseil fédéral sur le dossier santésuisse
03.02.2006	Le Conseil fédéral demande aux offices concernés de préciser l'annexe de l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale
09.03.2006	Séance du Conseil d'éthique, décision de poursuivre son action
24.04.2006	Les documents de consultation sont prêts
24.04.2006 22.05.2006	Consultation des producteurs de statistiques dont les statistiques concernent la politique de la santé
15.05.2006	Charte - Signature par l'Office fédéral de la santé publique
22.05.2006	Délai de réponse pour les organisations consultées
29.06.2006	Avis définitif du Conseil d'éthique, qui tient compte des résultats de la consultation

