



DIE SPITÄLER DER SCHWEIZ
LES HÔPITAUX DE SUISSE
GLI OSPEDALI SVIZZERI

Aux Conseillères et aux Conseillers aux Etats

Berne, le 24 février 2022

Session de printemps 2022

Monsieur le Président du Conseil des États,
Madame, Monsieur,

Dans la perspective de la session de printemps du Conseil des États, du 28 février au 18 mars 2022, nous vous faisons parvenir ci-après nos recommandations:

POSITIONS de H+ Les Hôpitaux de Suisse Conseil des États – Session de printemps 2022

20.078 n Surveillance des assurances. Modification

Recommandation de H+: biffer l'art. 31b (comme l'ont préconisé la majorité de la CER-CN et la CER-CE et comme le Conseil fédéral).

16.493 n Iv.pa. Nantermod. Droit d'auteur. Pas de redevance pour les espaces privés des hôtels, des logements de vacances, des hôpitaux et des prisons

Recommandation de H+: donner suite à l'initiative parlementaire (comme le Conseil national).

19.4055 n Mo. Conseil national (Groupe BD). Garantie de la qualité des soins. Surveiller les indicateurs de qualité également dans le domaine des soins ambulatoires

Recommandation de H+: accepter la motion (comme le Conseil national).

19.3221 n Mo. Conseil national ((Heim) Barrile). Vaccins. Améliorer l'approvisionnement et simplifier l'autorisation de mise sur le marché

Recommandation de H+: accepter la motion (comme le Conseil national).

19.4131 n Mo. Conseil national ((Heim) Barrile). Garantir la sécurité de l'approvisionnement en vaccins – Examen

Recommandation de H+: accepter la motion (comme le Conseil national).

19.4070 Mo. Conseil national (Christian Lohr). Santé des enfants. Une stratégie nationale

Recommandation de H+: accepter la motion (comme le Conseil national).

21.303 s/é Iv. ct. Argovie. Garantir l'approvisionnement du pays en principes actifs essentiels, en médicaments et en produits médicaux – Examen préalable

Recommandation de H+: donner suite à l'initiative du canton d'Argovie.

Nous nous tenons volontiers à votre disposition pour toute question ou d'autres informations.

Veillez agréer, Monsieur le Président du Conseil des États, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations

Anne-Geneviève Bütikofer

Directrice

EXPLICATIONS

20.078 n Surveillance des assurances. Modification

Contenu : La loi sur la surveillance des assurances (LSA) régit depuis 2006 la surveillance de la Confédération sur les entreprises d'assurance et les intermédiaires d'assurance. Jusqu'à présent, des adaptations ponctuelles ont été apportées à la LSA. Le projet présenté ici doit maintenant permettre d'adapter la LSA, sur des thèmes choisis, à l'évolution de la situation et aux développements intervenus ces dernières années.

Le Conseil national a discuté de la LSA durant la session spéciale, le 3 mai 2021. Le Conseil des États l'a fait le 13 décembre 2021 lors de la session d'hiver. Selon l'art. 31b proposé par la majorité de sa Commission de l'économie et des redevances (CER-CN), les entreprises d'assurance pourront s'allier dans le domaine de l'assurance complémentaire privée afin de négocier ensemble avec les fournisseurs de prestations et de conclure des conventions qui règlent la rémunération des prestations supplémentaires et/ou complémentaires. Cette disposition revient à soustraire le secteur de l'assurance complémentaire au droit de la concurrence et à autoriser les entreprises d'assurance à former des cartels.

Le conseiller fédéral Ueli Maurer s'est prononcé clairement contre l'inscription de l'art. 31b dans la loi: «Cet article ajouté par la majorité de votre commission nous paraît quelque peu étrange. Dans le droit en vigueur, nous voulons à tout prix empêcher les arrangements. Je vous prie de ne pas suivre la majorité de votre commission sur ce point, de vous rallier à la minorité Amaudruz et de biffer à nouveau l'article inséré.»

En outre, lors de la session d'hiver, il a déclaré lors du débat au Conseil des États: «Au milieu de l'année prochaine, nous présenterons dans un rapport sur l'efficacité les possibilités dont dispose la Finma à cet égard et les lacunes qui subsistent. Nous n'excluons pas, et même nous supposons, qu'il faudra alors faire un pas pour établir encore plus clairement cette transparence – c'est de cela qu'il s'agit avant tout.»

Chronologie

- 3 mai 2021: délibération au Conseil national (1^{er} conseil).
- 13 décembre 2021: délibération au Conseil des États (2^e conseil).
- 1^{er} mars 2022: Conseil national (élimination des divergences).
- 3 mars 2022: Conseil des États (élimination des divergences).

En dépit de la recommandation du Conseil fédéral, la Chambre basse a suivi la proposition de la majorité de la CER-CN par 102 voix contre 85. En revanche, le Conseil des États a décidé par 31 voix contre 11 de suivre la proposition de la minorité et de biffer l'art. 31b LSA.

H+ recommande de supprimer l'art. 31b LSA.

Développement : Selon H+, l'art. 31b doit être rejeté car il mettra en péril le système économique libéral dans le secteur de l'assurance complémentaire et détruira ce marché en déclenchant une guerre des prix. Il s'impose d'autant plus de prévenir une cartellisation de ce secteur.

Le marché de l'assurance complémentaire peut actuellement être qualifié de dysfonctionnel. H+ souscrit à ce diagnostic. L'association est prête à travailler à sa relance en coopérant de manière constructive avec les autorités concernées, en premier lieu avec la FINMA. Les assurances complémentaires contribuent de manière significative au bon fonctionnement du système de santé suisse.

Ce dysfonctionnement a été mis en évidence de manière exemplaire dans le cas des conventions tarifaires examinées par la COMCO dans le canton de Lucerne.

Dans son enquête, la COMCO a constaté que seule une concurrence limitée régnait entre les hôpitaux. Cela signifie que, pour les assurés, les différences de prix et de qualité entre les établissements ne constituaient pas des critères de choix et que les hôpitaux n'évoluaient pas dans un véritable rapport de concurrence. Selon la COMCO, les deux paramètres concurrentiels principaux que sont le prix et la qualité n'exerçaient qu'une action modératrice limitée sur les hôpitaux.

Le rapport relevait qu'avec l'obligation de fait de contracter, les hôpitaux jouissaient d'une position dominante sur le marché face aux assureurs. Néanmoins, la COMCO **concluait au final** que cette position **n'était pas abusive** au sens de la loi sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (LCart, RS 251). Elle n'était pas qualifiée comme telle car les hôpitaux cantonaux étaient considérés comme un groupe selon le droit des cartels. En effet, la marge de manœuvre économique des différentes entités était limitée par les dispositions cantonales en matière de droit de la santé. On était là en présence d'un groupe de fait.

Cela signifie que tant que ne coexistent pas différentes entités économiques au sein de la structure du groupe, c'est le comportement du groupe dans son ensemble qui est évalué et non celui de ses diverses entités. Les accords entre les entreprises qui appartiennent au même groupe ne sont pas considérés comme des ententes concurrentielles (privilège de groupe). Conséquence de ce privilège de groupe constaté pour les hôpitaux, la possibilité pour les assureurs d'exercer un contre-pouvoir (Countervailing Power) est accordée.

Dans le cas concret du canton de Lucerne, H+ peut approuver jusque-là la décision dans son résultat. En revanche, cette casuistique ne permet en aucun cas de tirer la conclusion générale que l'instrument du Countervailing Power doit être concédé aux assureurs dans chaque cas face à tous les hôpitaux. C'est pourtant la ligne que défendent les partisans de l'art. 31b LSA.

Face à des structures monopolistiques – ou analogues à un monopole – il peut être approprié d'accorder un certain contre-pouvoir à l'autre partie. C'est le cas par exemple dans les branches où le démantèlement de la structure monopolistique aboutirait à une distorsion de la fourniture des services (p. ex. dans les transports publics). On peut douter cependant que l'art. 5 al. 2 LCart qui ouvre la possibilité, pour des motifs d'efficacité économique, d'opposer un cartel à un monopole, soit destiné à remédier à des marchés dysfonctionnels. Avec un tel blanc-seing général, la réglementation serait carrément minée et la mesure serait ainsi totalement disproportionnée. On ignorerait le fait que les marchés dysfonctionnels doivent être en tout premier lieu assainis par un rétablissement de la concurrence et en tout cas pas par la formation de cartels. Or l'art. 31b LSA suit exactement la voie contraire. H+ s'oppose fermement à une telle orientation.

En d'autres termes, l'instrument du Countervailing Power doit, comme jusqu'à présent, être limité à des situations particulières qui ne sont pas explicitement fixées dans la loi et être examiné dans chaque cas particulier.

À cela s'ajoute, d'un point de vue de doctrine juridique, la question de savoir si la perspective cantonale, que la COMCO adopte dans son enquête d'octobre 2008, est appropriée dans le contexte du libre choix de l'hôpital. Les patients assurés en complémentaire bénéficient d'un espace restreint et de la possibilité de choisir leur hôpital dans toute la Suisse. On peut donc se demander si l'application du privilège de groupe tiendrait aussi pour l'ensemble du marché suisse qui est pertinent en l'espèce.

En résumé, H+ estime que les conclusions de l'enquête de la COMCO s'appliquent à un cas particulier sans prétention d'exhaustivité. Dans cette mesure, il n'est en aucun cas transposable à l'ensemble du marché suisse de l'assurance privée.

Bref rappel historique

Jusque dans les années 1980, le domaine suisse de l'assurance était dominé par les cartels. Mais après une enquête de la Commission des cartels et des décisions du Tribunal fédéral, ce secteur a été progressivement déréglementé et décartellisé. Enfin, en 1996, tous les accords sur les prix et les conditions ont été supprimés. La concurrence qui en a résulté a entraîné un processus de concentration et une croissance considérable de la branche dans les années 1990 (Source: [BAK Basel. Tous d'horizon du secteur suisse de l'assurance. Une étude réalisée à la demande de l'Association suisse d'assurances. 2013](#); page 24 – en allemand, [executive summary en français](#)).

Si le secteur des assurances a sérieusement l'intention de revenir au « bon vieux temps » des cartels, H+ s'opposera fermement à un tel retour en arrière et le combattra. Pour assainir le marché de l'assurance privée dans le secteur de la santé, il vaut mieux miser sur la transparence et sur une concurrence loyale.

La Commission de la concurrence (COMCO) juge aussi de manière critique les effets possibles de l'art. 31b: dans un e-mail à H+ daté du 12 mai 2021, elle note que, si les assureurs maladie se fondaient sur cet article pour toujours négocier ensemble, « cela pourrait être problématique, dans la mesure où les baisses de tarif infligées pourraient entraîner par exemple une diminution de la qualité des prestations ou l'exclusion du marché d'acteurs efficaces. » Une telle évolution ne serait pas seulement dramatique pour les patients concernés, elle exercerait une énorme pression sur les coûts et chargerait encore davantage un personnel déjà fortement sollicité.

Enfin, on remarquera que l'ajout après coup de l'art. 31b est hautement problématique d'un point de vue démocratique. En effet, il contrevient au processus politique fixé par la Constitution car il introduit une disposition qui ne respecte pas l'unité de matière de la proposition de modification de la LSA. Ce projet ne porte pas sur des modifications du droit de la concurrence mais bien plus sur l'introduction d'un droit d'assainissement des entreprises d'assurance, d'une catégorisation des clients et de règles de comportement applicables aux intermédiaires qui proposent des produits d'assurance. Il n'a donc pas été possible de commenter d'éventuels changements dans le droit de la concurrence lors de la consultation. Une modification du champ d'application de la révision, avec l'introduction de l'art. 31b, devrait impérativement faire l'objet d'une nouvelle consultation.

Recommandation de H+: biffer l'art. 31b LSA (comme l'ont préconisé la majorité de la CER-CN et la CER-CE et comme le Conseil fédéral).

16.493 n In. Pa. Nantermod. Droit d'auteur. Pas de redevance pour les espaces privés des hôtels, des logements de vacances, des hôpitaux et des prisons

Contenu : L'initiative parlementaire demande que les domaines privés des hôtels, des logements de vacances, des hôpitaux ou des prisons soient exonérés de la redevance de droits d'auteur pour l'utilisation de la radio et de la télévision.

Chronologie

- 3 mars 2021: suite donnée par le Conseil national (1^{er} conseil).
- 8 mars 2022: délibération au Conseil des États (2^e conseil).

H+ recommande de donner suite à l'initiative parlementaire.

Développement : L'utilisation d'œuvres dans des locaux privés d'hôtels (comme des chambres, des suites), des appartements de vacances, des **chambres d'hôpital** et des cellules de prison constitue un usage privé, comparable à l'utilisation à domicile. Étant donné que les

consommateurs concernés ont déjà payé une redevance pour l'œuvre et les droits y afférents, le prélèvement d'une redevance supplémentaire ne se justifie pas.

Recommandation de H+: donner suite à l'initiative parlementaire (comme le Conseil national).

19.4055 n Mo. Conseil national (Groupe BD). Garantie de la qualité des soins. Surveiller les indicateurs de qualité également dans le domaine des soins ambulatoires.

Contenu : Le Conseil fédéral est chargé de surveiller et de publier les indicateurs de qualité des soins dans le domaine ambulatoire, au même titre que ceux du domaine hospitalier (stationnaire), en même temps que les données collectées en vertu de l'article 59a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal).

Chronologie

- 16 septembre 2021: adoption par le Conseil national (1^{er} conseil).
- 2 mars 2022: délibération au Conseil des États (2^e conseil).

H+ recommande d'accepter la motion.

Développement : H+ approuve la motion. L'évolution démographique a aussi des conséquences sur les soins. Le nombre croissant des personnes qui en auront besoin ces prochaines années sera un défi pour la qualité des soins, et donc pour la sécurité des patients. L'Office fédéral de la santé publique surveille et publie les indicateurs de qualité dans les hôpitaux ainsi que dans les institutions de soins stationnaires de longue durée au moyen des données collectées par l'Office fédéral de la statistique. Les fournisseurs de prestations du domaine des soins ambulatoires (organisations de soins à domicile et infirmières indépendantes) collectent également des données pour la planification individuelle des soins. Des indicateurs de qualité pourraient aussi en être tirés. À l'instar de ce qui se fait pour les données des fournisseurs de prestations du domaine des soins hospitaliers, il faut surveiller et publier celles des fournisseurs de prestations du domaine des soins ambulatoires relatives aux indicateurs de qualité.

Recommandation de H+: accepter la motion (comme Conseil national).

19.3221 n Mo. Conseil national ((Heim) Barrile). Vaccins. Améliorer l'approvisionnement et simplifier l'autorisation de mise sur le marché

Contenu : Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer les bases légales permettant d'améliorer l'approvisionnement de la population en vaccins et de simplifier les autorisations de mise sur le marché ainsi que de prendre d'autres mesures allant dans ce sens. Le remboursement dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins des vaccins importés doit être réglé de manière que la participation des personnes souhaitant se faire vacciner ne soit pas plus élevée que dans les cas où le produit est disponible en Suisse.

Chronologie

- 10 mars 2021: adoption par le Conseil national (1^{er} conseil).
- 2 mars 2022: délibération au Conseil des États (2^e conseil).

H+ recommande d'accepter la motion.

Développement : H+ approuve cette motion. Il est essentiel d'améliorer l'approvisionnement en vaccins, comme l'a montré encore avec acuité la pandémie de COVID-19. Pour ce faire, il convient de simplifier les autorisations ainsi que d'optimiser l'indemnisation des vaccins alternatifs. La réglementation des importations doit être simplifiée notamment via une harmonisation des critères d'autorisation de mise sur le marché entre Swissmedic et l'Agence européenne des médicaments (AEM). Il est incompréhensible que les vaccins admis par l'AEM ne soient pas autorisés également en Suisse.

Recommandation de H+: accepter la motion (comme le Conseil national).

19.4131 n Mo. Conseil national ((Heim) Barrile). Garantir la sécurité de l'approvisionnement en vaccins

Contenu : Le Conseil fédéral est chargé d'examiner, de proposer et de mettre en œuvre des mesures visant à garantir le plus vite possible et également à long terme l'approvisionnement nécessaire de la Suisse en vaccins: 1. Veiller à la disponibilité non seulement du vaccin contre la variole et des vaccins contre la grippe pandémique, mais de tous les vaccins pour lesquels il faut craindre une rupture d'approvisionnement; 2. Suivre l'exemple d'autres pays (Autriche, Pays-Bas, Royaume-Uni, etc.) en prévoyant un achat centralisé des vaccins avec des contrats de livraison courant sur plusieurs années et des quantités garanties; 3. Accélérer l'autorisation de mise sur le marché des vaccins qui ont été contrôlés par l'Agence européenne des médicaments.

Chronologie

- 16 septembre 2021: adoption par le Conseil national (1^{er} conseil).
- 2 mars 2022: délibération au Conseil des États (2^e conseil)

H+ recommande d'accepter la motion.

Développement : H+ approuve la motion. Il convient de tirer les leçons de la pandémie de COVID-19.

Recommandation de H+: accepter la motion (comme le Conseil national).

19.4070 Mo. Conseil national (Christian Lohr). Santé des enfants. Une stratégie nationale

Contenu : Le Conseil fédéral doit présenter au Parlement une stratégie nationale en faveur de la santé des enfants et des adolescents. Cette stratégie inclura des objectifs, un plan d'action, et une solution de financement ciblé à long terme. Outre la santé, les domaines politiques concernés (formation, social), les conditions générales, l'environnement et les phases de la vie sont à prendre en compte. La stratégie en question doit s'intégrer à la réflexion stratégique pour l'Agenda 2030.

Chronologie

- 16 septembre 2021: adoption par le Conseil national (1^{er} conseil).
- 17 mars 2022: délibération au Conseil des États (2^e conseil)

H+ recommande d'accepter la motion.

Développement : Malgré le bon fonctionnement du système de santé suisse, les possibilités pour les enfants et les adolescents de réaliser pleinement leur potentiel de santé ne sont pas

réparties de façon égale. Nombre de risques sanitaires et de troubles psychiques trouvent leur source dans l'enfance ou l'adolescence. L'étendue d'un grand nombre de problèmes de santé pourrait être diminuée et l'apparition de certaines maladies ralenties, ou même évitée, notamment par l'adoption de mesures appropriées visant les enfants et les adolescents vulnérables ou socialement défavorisés.

Dans aucune autre étape de la vie, la promotion de la santé et la prévention ne sont aussi efficaces, durables et économiquement avantageuses que durant l'enfance et l'adolescence. Si l'Office fédéral de la santé publique et Promotion Santé Suisse ont déjà fourni de nombreux efforts dans le domaine, une stratégie nationale permettrait de mieux coordonner les mesures prises jusqu'à présent, de combler les lacunes dans les données et de couvrir de manière systématique le secteur de la santé des enfants et des adolescents. Cela inclut notamment un financement de la pédiatrie qui couvre les coûts.

La santé ne dépend pas uniquement de la politique en matière de santé, excepté certaines conditions générales (par ex. structure du système de l'éducation et des affaires sociales). D'autres facteurs non négligeables tels que l'entourage (par ex. famille, école), l'environnement (statut socio-économique, emplacement du logement, activités physiques possibles, etc.) participent à un développement sain. C'est pour cette raison que cette stratégie devra prendre en considération tous les domaines politiques pertinents et tenir compte des compétences d'attribution des cantons. Les thématiques pertinentes et les mesures appropriées devront être déterminées en collaboration avec les différents acteurs du secteur. L'objectif principal restera l'efficacité de la stratégie.

Recommandation de H+ : accepter la motion (comme le Conseil national).

21.303 s/é Iv. ct. Argovie. Garantir l'approvisionnement du pays en principes actifs essentiels, en médicaments et en produits médicaux

Contenu : Le canton d'Argovie invite l'Assemblée fédérale à prendre les mesures nécessaires, au moyen d'un arrêté fédéral, pour assurer un approvisionnement sûr, qui puisse être garanti même en temps de crise, en principes actifs essentiels et en produits médicaux visant à préserver et à rétablir la santé de la population. L'élaboration de ces mesures doit débuter immédiatement et être coordonnée avec les cantons.

Chronologie

- 16 mars 2022: délibération au Conseil des États (1^{er} conseil)

H+ recommande de donner suite à l'initiative du canton d'Argovie.

Développement : H+ est favorable à l'initiative déposée par le canton d'Argovie et se rallie à l'argumentation des initiants. Dans la production de principes actifs et de médicaments, la pandémie de COVID-19 a plus que jamais mis en évidence la dépendance de la Suisse vis-à-vis de l'étranger et en particulier de la Chine et de l'Inde. Cette dépendance présente un risque stratégique pour l'accès aux soins de la population. Indépendamment de la situation actuelle, la Suisse est de plus en plus touchée par des ruptures de livraison (cf. par exemple <https://www.drugshortage.ch/index.php/home/>). En décembre 2019, 963 médicaments et 337 principes actifs manquaient en Suisse. En plus de la nécessité de disposer de stocks suffisants, il est essentiel que les médicaments et les principes actifs importants soient produits en Suisse, ou au moins en Europe. Il faut non seulement prévoir des mesures d'incitation pour les acteurs et coopérer avec les pays européens intéressés, mais également édicter des règles contraignantes garantissant que l'industrie pharmaceutique suisse conserve ou rapatrie en Suisse des ressources spécifiques.

Recommandation de H+ : donner suite à l'initiative du canton d'Argovie.