

Une Finma des caisses?

Quelle stratégie se cache derrière le projet de Didier Burkhalter de soumettre les caisses-maladie à un nouvel organe de contrôle, sur le modèle de la Finma (l'organisme de surveillance des marchés financiers et des banques)? Peut-être aucune, sauf celle de mieux encadrer ces fauves en liberté dans la savane de la LAMal que sont les assureurs. Peut-être, donc, notre ministre cherche-t-il simplement à limiter leur marge de manœuvre (ou plutôt: de déviation). Mais ne rêvons pas. Le premier but de ce projet est probablement de calmer les esprits alors que s'organise la récolte des signatures pour deux initiatives, celle pour une caisse unique et celle des médecins en faveur d'une séparation de l'assurance de base et de l'assurance privée. Car ces initiatives inquiètent les assureurs. Et les assureurs, c'est aussi, un peu – toujours plus – le Parlement et le gouvernement.

L'intention de Didier Burkhalter, en résumé, est moins d'agir que de faire croire qu'il va y avoir action. Un indice dans ce sens? Le temps qui nous sépare de la mise en place du nouvel organe de contrôle. Elle ne devrait intervenir, selon le projet mis en consultation, que trois ans après l'entrée de vigueur de la nouvelle loi, elle-même prévue (dans l'in vraisemblable hypothèse d'une entente politique rapide) pour 2013. Faisons confiance au Parlement pour brandir ce projet comme argument anti-initiatives puis, en cas d'échec de celles-ci, le réduire à un tigre de papier.

Quelle drôle d'idée, à part ça, de créer une autorité de surveillance copiée sur la Finma. La question n'est pas celle du constat. Tout le monde est d'accord, la situation actuelle est grand-guignolesque: un OFSP dépassé, quelques fonctionnaires esseulés pour contrôler des caisses aux moyens administratifs colossaux et surtout une absence de toute base légale pour opérer une surveillance à la hauteur des enjeux (la gestion de 25 milliards de francs par an de fonds publics).

Non, la question qui s'impose à l'esprit concerne l'efficacité du «modèle Finma». Car enfin, depuis sa création, en janvier 2009, cet organisme a superbement montré son inefficacité. Alors que son rôle est de surveiller les banques, de sévir au besoin, de contrôler les fonds propres, les liquidités, les bonus, il ne s'est pas passé grand-chose. Bases légales insuffisantes, explique-t-on, du côté de la Finma elle-même. Peut-être. Mais le problème est plus profond: il vient des liens non clarifiés entre elle et les banques. Un exemple? Son président, Eugen Haltiner, a fait l'essentiel de sa

carrière à l'UBS, le principal canard boiteux qu'il doit désormais surveiller. Et son constant souci est probablement de ménager son retour dans le milieu bancaire qui le remerciera à la mesure de sa mansuétude.

Se dessinent donc déjà les contours d'une future Finma des caisses. Le Parlement refusant toute intrusion véritable dans les comptes des assureurs, elle reposera sur un cadre légal flou, que les juristes des caisses pourront interpréter en leur faveur. Au motif bien helvétique qu'il faut connaître de l'intérieur ce qu'on contrôle, elle sera menée par un directeur et des cadres issus des assurances maladie, lesquels feront des allers et retours entre elle et ces assureurs, transportant leur savoir et leur expérience vers le plus offrant. A la fin, elle constituera un gigantesque appareil administratif (la Finma occupe plus de 360 personnes pour un budget annuel de 86 millions de francs). Une de ces structures que la droite, celle dont est issu notre ministre, dit pourtant abhorrer.

L'argumentation en faveur de ce projet de Finma des caisses apparaît donc d'une parfaite étrangeté. Car enfin, à écouter le cœur des partisans du système actuel de caisses indépendantes, son principal avantage serait la maîtrise des coûts administratifs. Or, de cet avantage, il ne restera rien, si aux coûts administratifs des caisses (probablement supérieurs aux chiffres non contrôlés qu'elles donnent) s'ajoutent ceux d'une vaste instance de contrôle.

Il est déjà sûr que les dépenses qui ne servent pas aux soins vont augmenter avec l'introduction des DRG et la spirale de contrôles qu'elle va entraîner (les assurances et les hôpitaux sont en train d'engager des brassées de codeurs et codeuses, les codeurs des assurances ayant pour tâche de contrôler ceux des hôpitaux). Ajoutez-y une Finma des caisses et vous aurez devant vous le futur système de santé: obnubilé par des contrôles en boucle.

Le projet prévoit que ce nouvel organe de surveillance puisse fixer les primes. Ou exiger, en cas de prévisions trop élevées, un remboursement des assurés. Mais elle n'aura pas accès aux comptes et ne disposera d'aucune compétence concernant les bases de données patients. On ne saura toujours rien du transfert d'argent et de données du public vers le privé.

Autrement dit: le droit des caisses à cacher leurs comptes et la gestion de leurs données est aussi absolu que celui des banques. Voilà donc l'essentiel du raisonnement politique: puisque les caisses et banques sont des entreprises de même nature, il est normal que la

Finma serve de modèle commun de surveillance non intrusive.

Pour faire sérieux, la Finma des caisses pourra infliger des amendes allant jusqu'au demi-million de francs. Mais ces amendes font déjà sourire les gestionnaires: ce seront les assurés de base qui les paieront. Sur ce plan au moins, une caisse n'est pas une banque.

La réalité est qu'on assiste, à cause des fantasmagories avancées des technologies de l'information, à une évolution à l'envers du souhaitable. En médecine, les personnes – patients et médecins – sont de plus en plus transparentes pendant que les assureurs et institutions deviennent de plus en plus opaques. Alors qu'aussi bien la démocratie que l'éthique demanderaient le contraire.

Pourquoi faut-il plaider pour une transparence des caisses, comme le propose l'initiative des médecins, en leur enlevant toute ambiguïté? Parce que, justement, de leur côté, le projet est celui d'un contrôle de plus en plus poussé des patients et des soignants. Une mainmise, via l'amoncèlement des données, sur les pratiques, les décisions et les intentions. Or, c'est cela qu'il faut éviter à tout prix. A ce projet de transparence des personnes, il s'agit d'opposer une exigence de transparence des coûts et des structures. On ne peut se contenter de la promesse d'un futur clone de la Finma.

Quoi qu'il en soit, quelque chose d'important, un mouvement de civilisation, se joue autour de la notion de transparence. La jeune génération en a une approche nouvelle. Elle a compris que les technologies de l'information et de gestion des données donnent un pouvoir d'une radicalité nouvelle à ceux qui les maîtrisent. Pour elle, du coup, la transparence est une valeur démocratique. Autant la transparence des individus mène à la fin du langage – qui repose sur l'ambiguïté, le trouble, la métaphore, donc le jeu de l'ouvert et du caché – autant la transparence des systèmes de pouvoir (comme les assureurs) permet à la parole publique de se construire. Elle garantit le respect de la diversité des individus et empêche la constitution de structures autocratiques. Elle ne s'obtient pas par des contrôles extérieurs: il lui faut une nouvelle philosophie de l'organisation commune.

Bertrand Kiefer