

Avis du Comité d'alerte n° 2018-3 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie

En application de l'article L114-4-1 du code de la sécurité sociale¹, le comité d'alerte rend un avis, au plus tard le 15 octobre, sur l'objectif national d'assurance maladie proposé par le gouvernement dans le projet de loi de financement pour l'année suivante.

Le PLFSS pour 2019 établit la prévision d'exécution de l'ONDAM pour 2018 à 195,4 Md€.

Selon les estimations présentées à la commission des comptes de la sécurité sociale du 25 septembre 2018, et avant mesures d'annulation de crédits mis en réserve, les dépenses dans le champ de l'ONDAM présentent un risque de dépassement de 455 M€ par rapport à l'objectif fixé par la LFSS pour 2018, en raison d'un dépassement possible des dépenses de soins de ville de 560 M€, partiellement compensé par une sous-consommation anticipée des crédits de l'ONDAM hospitalier de 105 M€. Le dépassement attendu des dépenses de soins de ville résulterait pour près de 60 % d'un effet base lié à une consommation plus forte qu'attendue en 2017 mais également d'une dynamique des dépenses plus élevée que prévu en 2018. Cette forte croissance des dépenses de ville résulte, d'une part, de la dynamique des dépenses de médicament, pour partie liée à des transferts vers les officines des ventes de médicaments antérieurement réservées aux établissements de santé (« rétrocessions hospitalière »), d'autre part de la progression non maîtrisée des dépenses d'indemnités journalières et de dispositifs médicaux.

Pour faire face à ce risque, le PLFSS pour 2019 prévoit, dans sa partie rectificative, l'annulation de crédits mis en réserve à due concurrence des risques de dépassement aujourd'hui identifiés. Elle porte sur des crédits destinés aux établissements de santé (200 M€), aux établissements médico-sociaux (200 M€), au FIR (45 M€) et aux opérateurs (10 M€). Ces annulations sont nettement supérieures à celles réalisées en 2017 pour garantir le respect de l'ONDAM, en raison du dépassement important des dépenses de soins de ville.

En conséquence, les dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM en 2018 pourraient être conformes à l'objectif fixé en LFSS pour 2018, soit 195,4 Md€, en progression de 2,3 %, après 2,2 % en 2017. Les dépenses de soins de ville (89,5 Md€,) progresseraient de 2,7 %, soit plus vite qu'en 2017 (2,2 %) et significativement plus vite que celles des établissements de santé (80,5 Md€, +2,1 %). Sous l'effet des annulations prévues en PLFSS pour 2019 pour assurer le respect global de l'ONDAM, les dépenses de l'ONDAM médico-social progresseraient plus lentement que l'ONDAM global (20,3 Md€, soit +1,5 %).

Le Comité d'alerte estime que cette prévision est réaliste, tout en considérant prudent de maintenir en réserve un montant suffisant de crédits hospitaliers (crédits mis en réserve au titre du coefficient prudentiel ou crédits non encore délégués) pour faire face à un éventuel dérapage en fin d'année. Il note néanmoins que le dépassement de l'ONDAM dépenses de ville impose des annulations croissantes de crédits pour les établissements de santé et les établissements médico-sociaux, alors même que le déficit des établissements publics de santé a atteint près de 700 M€ en 2017 (et 836 M€ sur la section principale), en très forte

¹ « Le comité rend un avis, au plus tard le 15 octobre, dans lequel il contrôle les éléments ayant permis l'élaboration de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie envisagé pour l'année à venir et présente ses réserves s'il constate, compte tenu des données dont il dispose, que cet objectif peut ne pas être respecté au vu de l'évolution prévisionnelle des dépenses d'assurance maladie ».

augmentation par rapport à l'année précédente (202 M€ et 439 M€) et que le financement de l'accompagnement des personnes les plus âgées nécessitera des moyens accrus.

Le comité a également examiné les modalités d'élaboration de l'ONDAM pour 2019. Le PLFSS propose de fixer à 200,3 Md€ l'ONDAM pour 2019, en progression de 2,5 % par rapport à la prévision d'exécution de l'ONDAM 2018 (après prise en compte des changements de périmètre). Cette progression repose sur une évolution tendancielle des dépenses dans le champ de l'ONDAM et sur des mesures prévues dans le cadre du PLFSS.

Selon les données communiquées par l'administration, la croissance tendancielle estimée des dépenses de l'ONDAM s'établirait à 4,5 % en 2019, comme en 2018, et reposerait, sur une croissance tendancielle des dépenses de soins de ville (5,3 %) plus forte qu'en 2018, année pourtant fortement impactée par l'effet des mesures tarifaires de la nouvelle convention médicale et d'autres revalorisations. Pour leur part, en raison d'une croissance ralentie de l'activité hospitalière, les dépenses tendancielles des établissements de santé progresseraient plus lentement (+3,7 %), malgré la reprise des mesures prévues par le protocole PPCR et un effort particulier en faveur des établissements de DOM.

Le comité constate que le tendanciel des dépenses retenu par le PLFSS inclut des éléments qui ne se limitent pas à l'évolution spontanée des dépenses et à l'impact sur 2019 des décisions prises antérieurement mais comprend également des provisions pour des mesures nouvelles ainsi qu'une réserve « prudentielle » de 120 M€ sur l'objectif soins de ville. Il appelle, pour l'avenir, à une définition plus stricte et à une évaluation précisément documentée des différents éléments pris en compte dans l'estimation des dépenses tendancielles.

La progression de l'ONDAM prévue en PLFSS pour 2019 est de 2,5 %, soit le niveau le plus élevé depuis 2011 et supérieur à la prévision de la LPFP 2018-2022. Il se décompose en une progression de 2,5 % pour les soins de ville, 2,4 % pour les établissements de santé et 2,2 % pour les établissements médico-sociaux. Le taux de progression affiché pour les établissements de santé incorporant la reconstitution des 200 M€ de crédits annulés dans la partie rectificative de la LFSS, la progression des crédits de l'ONDAM hospitalier ressort en réalité à 2,2 %.

En raison du desserrement de l'ONDAM, le montant des économies prévues pour ramener la progression de l'ONDAM à 2,5 % est inférieur à celui de 2018 : 3 830 M€, contre 4 165 M€ prévu en 2018. Le comité rappelle néanmoins que le niveau des économies nécessaires pour respecter le taux retenu de progression de l'ONDAM dépend étroitement de l'estimation de l'évolution tendancielle des dépenses.

Sans remettre en cause la crédibilité de l'effort d'économies affiché, le comité note qu'une partie d'entre elles résulte de la réduction de la contribution de l'ONDAM au financement des établissements médico-sociaux destinés aux personnes âgées et aux personnes handicapées (235 M€). Il constate également qu'une économie significative est attendue en matière d'indemnités journalières (200 M€) alors même que les résultats sont décevants depuis plusieurs années en ce domaine.

Le comité souligne que les dépenses d'assurance maladie restent dynamiques, tout particulièrement dans le secteur des soins de ville qui ont systématiquement dépassé les objectifs fixés en LFSS au cours des dernières années. En conséquence, pour éviter une ponction systématique sur les autres sous-objectifs, notamment les dépenses hospitalières, il encourage à ce que soient proposées des dispositions permettant d'assurer le respect du sous-objectif en matière de soins de ville, ou à tout le moins de mécanismes de régulation infra-annuelle permettant d'en limiter fortement le dépassement.

Le comité d'alerte

Christian Charpy
Alain Cordier
Jean-Luc Tavernier

Annexe à l'avis 2018-3 du comité d'alerte

La construction de l'ONDAM pour l'année suivante comporte trois étapes :

- l'estimation des dépenses pour l'année en cours (2018 en l'occurrence) qui constitue la base de l'élaboration pour l'année à venir, corrigée des éventuels changements de périmètre ;
- la projection « tendancielle » des dépenses pour l'année suivante (2019) qui intègre la progression estimée des volumes, des provisions pour dépenses nouvelles (revalorisation de tarifs, mesures salariales dans la fonction publique hospitalière, risques divers) et les effets reports des mesures antérieures. Elle ne devrait comporter aucune mesure nouvelle ;
- la définition des mesures nouvelles permettant de passer de cette évolution tendancielle à l'objectif de croissance de l'ONDAM proposé par le gouvernement (2,5 % en 2018).

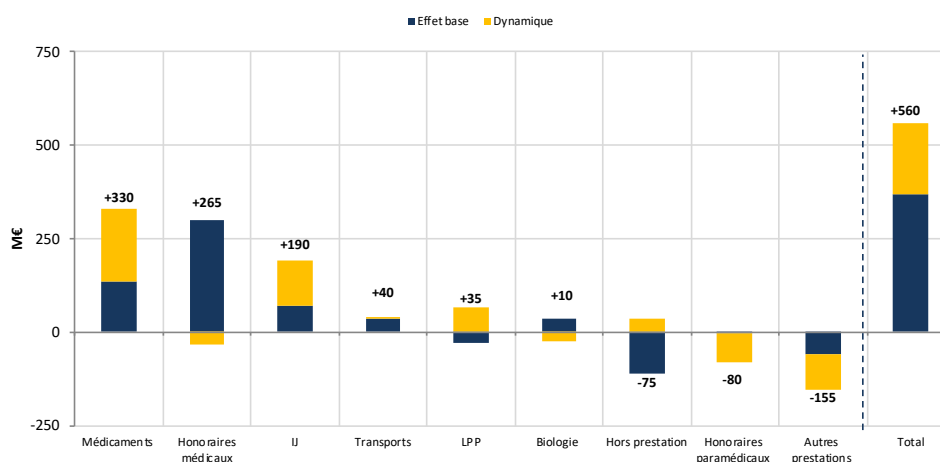
1- Les dépenses de 2018

Les estimations de dépenses dans le champ de l'ONDAM présentées à la commission des comptes de la sécurité sociale du 25 septembre 2018 présentaient un risque de dépassement de 455 M€, résultant d'un dépassement prévisible de l'ONDAM soins de ville de 560 M€ et d'une sous-exécution de l'ONDAM hospitalier de 105 M€. Le PLFSS pour 2019, dans sa partie rectificative, a annulé un volume de crédits à due concurrence pour permettre une exécution de l'ONDAM conforme à l'objectif.

Selon les prévisions rectifiées du PLFSS pour 2018, les dépenses 2018 atteindraient 195,4 M€, en progression de 2,3 %, par rapport à des dépenses de 2017 légèrement revues à la hausse. Elles seraient en légère accélération après une progression de 2,2 % en 2017. Les dépenses de soins de ville seraient en très nette accélération (+2,7 %, contre 2,2 % en 2017) et seraient plus dynamiques que celles des établissements de santé (+2,1 %). Elles seraient en dépassement de 0,6 Md€ par rapport à l'objectif de la LFSS pour 2018 alors que l'ONDAM établissements de santé serait inférieur de 0,3 Md€ à l'objectif initial. Les dépenses de l'ONDAM médico-social progresseraient plus modérément qu'en 2017, du fait notamment de l'impact des annulations de crédits de fin d'année (1,5 % contre 3,1 %).

Les dépenses du **sous-objectif soins de ville** s'élèveraient à 89,5 Md€, en dépassement de 560 M€ par rapport à l'objectif. Près de 60 % de la sur-exécution proviendrait du report sur 2018 de la sur-exécution constatée en 2017 mais également d'une dynamique plus forte que prévu des dépenses de médicaments et des indemnités journalières, partiellement compensée par une moindre dynamique qu'attendu des honoraires paramédicaux, des autres prestations et des dépenses au titre du forfait structure et du forfait patientèle.

Graphique 1 : Détail de la prévision 2018 soins de ville



La progression des dépenses de médicaments (1 % contre un objectif initial de 0,1 %) doit largement à la dynamique des remboursements de médicaments délivrés en officine (+3,8 %) liée pour partie à des

transferts de rétrocession vers les officines (VHC et certains anti-cancéreux coûteux), alors que les dépenses de rétrocession hospitalières baisseraient de 18 %.

Les dépenses du **sous-objectif établissements de santé** devraient s'établir à 80,5 Md€, soit un montant inférieur de 105 M€ à la prévision de la LFSS et en progression de 2,1 % par rapport à 2017. Hors les effets des annulations de crédits hospitaliers prévues en LFSS pour 2019, cet écart proviendrait d'une très forte sous-exécution des dépenses prévues au titre de la liste en sus (-305 M€), partiellement compensée par un moindre rendement du mécanisme de sauvegarde à hauteur de 165 M€). En revanche l'activité des établissements serait proche des prévisions initiales : en dépassement de 35 M€ pour les établissements ex-DG et conforme aux attentes pour les autres.

Les crédits de l'**ONDAM médico-social**, réduits de 200 M€ pour faire face au risque de dépassement de l'ONDAM global, se sont élevés à 20,3 Md€, dont 9,2 Md€ pour les personnes âgées (+1,8 %) et 11,1 Md€ pour les personnes handicapées (+1,2 %). Par ailleurs les crédits du FIR ont été de 3,3 Md€ et les autres prises en charge atteindraient 1,7 Md€.

2- La projection tendancielle y compris les mesures nouvelles de dépenses

L'évolution tendancielle des dépenses d'assurance maladie telle qu'estimée pour la construction de l'ONDAM a été fixée à 4,5 %, soit le même niveau qu'en 2018, se répartissant ainsi :

	Tendanciel 2018	Tendanciel 2019
ONDAM Total	4,5 %	4,5%
Soins de ville	5,1 %	5,3 %
Établissements de santé	4,0 %	3,7 %
Établissements et services médico-sociaux	3,9 %	3,6 %
Dépenses relatives au FIR	3,1 %	4,8 %
Autres prises en charge	4,3 %	6,3 %

S'agissant des soins de ville, l'évolution spontanée des prestations est évaluée à 4,3 %. Elle est complétée par la prise en compte de l'effet de mesures dont l'impact est estimé à 910 M€. Ces mesures sont de natures diverses et résultent, pour certaines, de mesures passées (accords conventionnels notamment), pour d'autres de mesures prévues faisant l'objet d'une estimation sous forme de provisions dont la prise en compte dans les dépenses tendancielles paraît peu justifiée.

L'évolution tendancielle 2019 des dépenses des établissements de santé s'établirait à 3,7 %, en recul par rapport à celui de l'année dernière. Elle prend en compte l'impact de la mise en œuvre du protocole PPCR dans la fonction publique hospitalière (+0,2 Md€), l'évolution spontanée des dépenses des établissements de santé et les dépenses inéluctables qui auront lieu dans l'année (charges supplémentaires liées à la hausse d'activité, glissement vieillesse technicité, inflation...). Les dépenses de la liste en sus progresseraient de 0,8 Md€ du fait des CAR T-cells.

3- Les économies

Ramener la progression de dépenses de 4,5 %, considérée comme étant leur croissance tendancielle, à 2,5 %, suppose la réalisation de 3 830 M€ d'économies en 2019, soit un montant inférieur à celui programmé au cours des années précédentes.

Comme l'année dernière, les mesures d'économies sont présentées en 6 programmes, mais la structure et l'intitulé de certains programmes ont été modifiés :

- Structuration de l'offre de soins : 910 M€
- Actions sur les tarifs des produits de santé et remises : 1 360 M€
- Pertinence et qualité des actes et des produits de santé : 895 M€
- Pertinence et efficacité des prescriptions d'arrêt de travail et de transports : 335 M€
- Contrôle et lutte contre la fraude : 90 M€
- Autres mesures : 240 M€

Réparties par sous-objectifs de l'ONDAM, les économies attendues s'élèvent à :

- 2 520 M€ pour les soins de ville
- 1 025 M€ pour les établissements de santé
- 285 M€ pour les établissements médicaux sociaux.

Certaines mesures présentées comme des « économies » sont en fait la mobilisation de recettes venant en atténuation des dépenses de l'ONDAM. Tel est le cas de :

- la participation des organismes complémentaires au financement de la convention médicale, réduisant de 50 M€ les crédits de l'ONDAM de ville
- le « rééquilibrage » de la contribution de l'ONDAM à l'OGD réduit de 235 M€ les dépenses de l'ONDAM

Le programme d'économies annoncé n'en demeure pas moins significatif (3 545 M€). Il porte pour plus d'un tiers sur le prix de produits de santé (1 360 M€) et comporte également un objectif fort en matière d'indemnités journalières (économie attendue de 200 M€) alors même que le volume d'arrêts maladie (en particulier ceux de plus de 3 mois) a continué de croître rapidement en 2018.