

Avis du Comité d'alerte n° 2019-3 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.

Selon les estimations présentées à la commission des comptes de la sécurité sociale du 30 septembre 2019, et avant mesures nouvelles prévues en PLFSS pour 2020, les dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM s'élèveraient à 200,2 Md€, inférieures de 0,1 Md€ à l'objectif fixé en LFSS pour 2019. Elles seraient en progression de 2,6% par rapport à 2018.

Cette légère sous-exécution résulterait des dépenses de soins de ville qui s'établiraient à 91,4 Md€, en progression de 2,6% par rapport à 2018. En revanche, hors liste en sus, les versements de l'assurance maladie aux établissements de santé seraient conformes aux prévisions (82,6 Md€), tout comme les dépenses de l'ONDAM médico-social, qui seraient en progression modérée (1,8%).

Le PLFSS pour 2020 revoit légèrement ces prévisions, tout comme le périmètre de l'ONDAM.

Le gouvernement a en effet décidé d'accroître les crédits de l'ONDAM médico-social consacrés aux personnes âgées à la hauteur de la sous-exécution attendue des soins de ville (130 M€). En conséquence, les dépenses relatives à l'ONDAM médico-social seraient supérieures de 0,1 Md€ à l'objectif fixé en LFSS pour 2019 et en progression de 2,4% par rapport à 2018.

Par ailleurs, une opération de périmètre conduit à intégrer dans l'ONDAM une subvention de 40 M€ au bénéfice de l'établissement français du sang pour compenser les conséquences défavorables d'une modification du régime fiscal des produits sanguins labiles. Cette modification de périmètre conduit à porter l'ONDAM à 200,4 Md€ contre 200,3 Md€ dans la prévision initiale.

Le Comité d'alerte estime que ces prévisions sont réalistes et doivent conduire à envisager le dégel d'une partie des crédits de l'ONDAM mis en réserve, afin d'éviter de renouveler en 2020 la pratique de dotations complémentaires versées en mars aux établissements de santé, comme tel a été le cas en 2018 et 2019.

Le comité a également examiné les modalités d'élaboration de l'ONDAM pour 2020. Le PLFSS propose de fixer l'ONDAM pour 2020 à 205,3 Md€, en progression de 2,3% par rapport à la prévision d'exécution pour 2019 (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 4,4% en 2020.

La croissance spontanée des dépenses de soins de ville est estimée à 4,5%, prenant en compte l'effet défavorable, estimé à 0,3% du nombre de jours fériés. Il s'y ajoute l'impact

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 ».

des conventions et avenants signés entre l'assurance maladie et les professions de santé, des dépenses supplémentaires liées au programme « 100% santé » pour l'optique et le dentaire et au renforcement de la prise en charge de l'autisme, et différentes provisions pour des dépenses prévisibles. Comme en 2019, le gouvernement a fait le choix de majorer l'évolution tendancielle des dépenses d'une provision prudentielle de 150 M€ destinée à sécuriser le respect de l'ONDAM soins de ville, le montant des économies prévues pour respecter sa progression à 2,4% étant majoré d'autant. La croissance tendancielle des dépenses de soins de ville serait ainsi de 5,6% (contre 5,3% en 2019).

La croissance spontanée des dépenses des établissements de santé et de la liste en sus s'établirait à 2,7%, prolongeant la tendance au ralentissement de la progression de l'activité hospitalière. Elles seraient accrues par la prise en compte de l'impact 2020 des mesures prévues par le protocole PPCR (0,2 Md€), des dépenses en faveur des urgences (0,15 Md€) et de l'accompagnement de la stratégie de transformation du système de santé « Ma santé 2022 » (0,15 Md€). La croissance tendancielle de l'ONDAM établissements de santé serait ainsi de 3,3%, inférieure à celle de 2019 (3,7%).

Après mesures d'économie prévues au PLFSS pour 2020, l'ONDAM verrait sa progression ramenée à 2,3%, après 2,5% prévu en 2019 et 2,6% en exécution. Les dépenses de soins de ville progresseraient de 2,4%, les versements aux établissements de santé de 2,1% et l'ONDAM médico-social de 2,8% mais avec un OGD en progression de 3,2%.

Pour atteindre ce résultat, le PLFSS prévoit des économies d'un montant global de 4,2 Md€, nettement supérieures à celles de 2019 (3,8 Md€). Ces économies porteraient notamment sur les produits de santé (1 345 M€), les établissements de santé (1 045 M€) et les soins de ville (1 705 M€). Il s'y ajouterait un renforcement de la lutte contre la fraude à hauteur de 90 M€.

Le comité note cependant qu'une partie significative des économies annoncées n'a pas pour objet de ralentir le rythme des dépenses mais une fois encore de mobiliser les réserves de la CNSA à hauteur de 245 M€. Le comité souligne que la réalisation du programme d'économies nécessitera un pilotage rigoureux, attentif et adapté dans un contexte de fortes tensions au sein du monde hospitalier. Il constate enfin qu'une économie significative est attendue en matière d'indemnités journalières (145 M€) alors même que les résultats sont décevants depuis plusieurs années en ce domaine, avec un dépassement de 160 M€ en 2019 et un rythme de progression annuelle des dépenses autour de 4,5% ces trois dernières années.

Les crédits mis en réserve en début d'année, d'un montant minimal de 616 M€ en application de la loi de programmation des finances publiques, devraient être calibrés à un niveau suffisant pour faire face aux risques identifiés.

Le comité d'alerte

Christian Charpy
Alain Cordier
Jean-Luc Tavernier

Annexe à l'avis 2019-3 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 (2019 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 (2020) qui intègre :
 - la progression spontanée des volumes ;
 - les dépenses nouvelles signées (revalorisation de tarifs, mesures salariales dans la fonction publique hospitalière, risques divers) et les effets reports des mesures antérieures ;
 - les provisions pour les négociations en cours et les décisions à venir et qui comprennent également une provision prudentielle.
- la définition des mesures nouvelles permettant de passer de cette évolution tendancielle à l'objectif de croissance de l'ONDAM proposé par le gouvernement (2,3 % en 2020).

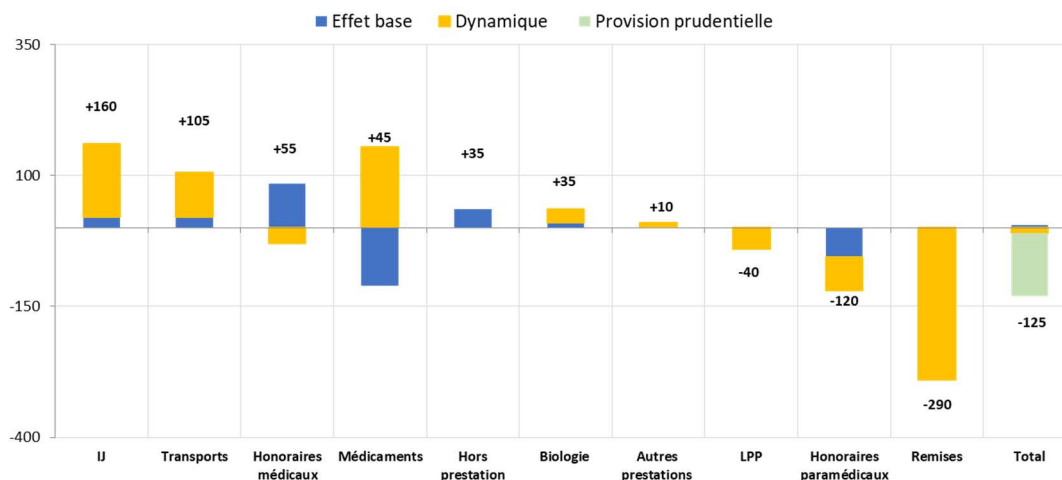
1- Les dépenses de 2019

Les estimations de dépenses dans le champ de l'ONDAM présentées à la commission des comptes de la sécurité sociale du 30 septembre 2019 tablent sur une sous-exécution de 130 M€, résultant d'une sous-exécution de l'ONDAM soins de ville de 125 M€ et de l'ONDAM hospitalier de 45 M€. A l'inverse, les dépenses relatives au titre des « autres prises en charges » présenteraient un dépassement de 40 M€. Le PLFSS pour 2020, dans sa partie rectificative, prévoit une majoration de l'ONDAM médico-social pour le secteur des personnes âgées de 130 M€ ce qui conduirait à une exécution globale de l'ONDAM conforme à l'objectif initial voté en LFSS pour 2019.

Selon les prévisions rectifiées du PLFSS 2020 pour 2019, les dépenses atteindraient 200,4 M€, en progression de 2,6%, par rapport à des dépenses de 2018 revues à la baisse (-160 M€ par rapport à l'objectif rectifié en LFSS pour 2019). Les dépenses de soins de ville seraient en accélération (+2,6%, contre 2,4% en 2018) ainsi que les dépenses des établissements de santé (2,6% contre +2,0% en 2018, notamment du fait d'un effort d'investissement ayant conduit à relever à 2,5% le taux d'évolution de l'ONDAM 2019 en construction initiale, contre 2,3% pour l'ONDAM 2018). Les dépenses de l'ONDAM médico-social progresseraient de 2,4% contre 1,9 % en 2018, tirées par la majoration de 130 M€ prévue en partie rectificative du PLFSS pour 2020.

Les dépenses du **sous-objectif soins de ville** s'élèveraient à 91,4 Md€, en sous-exécution de 125 M€ par rapport à l'objectif. La sous-exécution s'expliquerait pour une large part par de moindres dépenses constatées en 2018 par rapport aux hypothèses de construction initiale de l'ONDAM 2019 (effet de base favorable), malgré des remboursements de médicaments, d'indemnités journalières et de transports, qui connaîtraient une dynamique plus forte que prévue.

Graphique 1 : Détail de la prévision 2019 soins de ville



Les dépenses du **sous-objectif établissements de santé** devraient s'établir à 82,6 Md€, soit un montant inférieur de 45 M€ à la prévision de la LFSS et en progression de 2,6% par rapport à 2018. Les dépenses d'ODMCO, psychiatrie et SSR public et privé devraient être conformes aux objectifs fixés, alors que les dépenses au titre de la liste en sus devraient connaître une sous-exécution de 45 M€.

L'ONDAM **médico-social** a été voté en LFSS 2019 à 20,8 Md€. Comme indiqué *supra*, il est proposé dans sa partie rectificative du PLFSS pour 2020 de majorer de 130 M€ la dotation de l'assurance maladie en faveur des établissements pour personnes âgées soit une dotation totale rectifiée de 21,0 Md€. L'enveloppe pour personnes âgées s'élèverait à 9,6 Md€, en progression de 3,4%, et l'enveloppe pour personnes handicapées à 11,4 Md€, en progression de 1,6%. Les dépenses de l'OGD progresseraient de 2,9% (+3,5% pour les personnes âgées et +2,3% pour les personnes handicapées). Par ailleurs les crédits de l'assurance maladie au bénéfice du FIR s'élèvent 3,5 Md€ et les autres prises en charge atteindraient 1,9 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 serait de 4,4%, légèrement en dessous du niveau de 2019, se décomposant ainsi :

	Tendanciel 2019 (%)	Tendanciel 2020 (%)
ONDAM Total	4,5	4,4
Soins de ville	5,3	5,6
Établissements de santé	3,7	3,3
Établissements et services médico-sociaux	3,6	4,1
Dépenses relatives au FIR	4,8	1,0
Autres prises en charge	6,3	5,2

S'agissant des soins de ville, l'évolution spontanée des prestations est évaluée à 4,5%. Elle est complétée par la prise en compte de l'effet de mesures dont l'impact est estimé à 1,0 Md€. 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.

L'évolution tendancielle 2020 des dépenses des établissements de santé s'établirait à 3,3%, 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€), les premières mesures du pacte de refondation des urgences (+0,2 Md€), la poursuite de la mise en œuvre du plan « Ma santé 2022 », ainsi que 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€ notamment dans le traitement du cancer.

3- Les économies

Ramener la progression de dépenses de 4,4% à 2,3%, suppose la réalisation de 4 185 M€ d'économies en 2020.

Comme l'année dernière, les mesures d'économies sont déclinées en 6 programmes :

- Structuration de l'offre de soins : 1 045 M€
- Actions sur les tarifs des produits de santé et remises : 1 345 M€
- Pertinence et qualité des actes et des prescriptions : 1 235 M€
- Pertinence et efficacité des prescriptions d'arrêt de travail et de transports : 265 M€
- Lutte contre la fraude et dispositifs de contrôle associés : 90 M€
- Gestion dynamique du panier de soins remboursé : 205 M€

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

- 2 860 M€ pour les soins de ville
- 1 045 M€ pour les établissements de santé
- 280 M€ pour les établissements médicaux sociaux.

La mesure de « rééquilibrage » de la contribution de l'ONDAM à l'OGD réduit de 247 M€ les dépenses de l'ONDAM et est présentée à ce titre comme une mesure d'économie alors qu'elle consiste à mobiliser une source de financement extérieure (les réserves de la CNSA) en atténuation de la dépense ONDAM.