

**Avis du Comité d'alerte n° 2021-2
sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie**

Chaque année, sur le fondement de l'article L.114-4-1 du code de la sécurité sociale, le comité rend au plus tard le 1^{er} juin un avis sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'exercice en cours. Il analyse les conditions d'exécution de l'année précédente et le risque qui en découle pour le respect de l'objectif de l'année en cours.

Le premier avis du comité le 15 avril dernier s'est inscrit dans le contexte d'une troisième vague épidémique conduisant à une prolongation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 1^{er} juin, avec des mesures territorialisées de restriction d'activités et de déplacements à partir du 20 mars qui ont été généralisées le 3 avril. Le second avis du comité intervient alors que la situation sanitaire tend à s'améliorer, sous l'effet des mesures de freinage de l'épidémie et de la campagne vaccinale, permettant depuis le 19 mai un assouplissement des mesures restrictives. Le Parlement a ainsi adopté le 27 mai une loi instaurant un régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 30 septembre. Néanmoins, les appréciations du comité sur les dépenses relevant de l'ONDAM s'inscrivent dans un contexte d'incertitude élevée sur la poursuite de la circulation du virus, l'émergence de nouveaux variants et leurs conséquences sur le système de santé.

S'agissant de l'année 2020, les dernières données disponibles confirment un total de dépenses couvertes par l'ONDAM de 219,5 Md€, en dépassement de 14 Md€ par rapport à la loi de financement pour 2020 (205,6 Md€), soit une progression de +9,5%. Elles ne conduisent pas à modifier l'analyse du premier avis du comité ni la répartition des dépenses par sous-objectifs (cf. annexe).

Ce total dépasse de 645 M€ l'objectif 2020 rectifié en loi de financement pour 2021 (218,9 Md€). Cette sur-exécution concerne les soins de ville, en raison du dynamisme des indemnités journalières, en partie exceptionnel, et des dépenses de médicaments. En ne prenant en considération que les produits de santé, cet écart crée un effet base négatif de 235 M€ sur l'année 2021.

La construction de l'ONDAM 2021 repose sur l'hypothèse d'une circulation du virus qui demeure active mais maîtrisée et d'un retour à une activité des différents offreurs de soins comparable aux années antérieures. À cette trajectoire sous-jacente en progression de 2,4% s'ajoutent 7,9 Md€ de mesures nouvelles dans le cadre du « Ségur de la santé », dont 6,3 Md€ de revalorisations salariales (pilier 1). Enfin, une provision de 4,3 Md€ est destinée à couvrir les dépenses exceptionnelles en réponse à la crise sanitaire pour les tests de biologie médicale (2 Md€), la campagne vaccinale (1,5 Md€) et la distribution gratuite de masques dans les pharmacies pour certaines personnes (0,7 Md€).

Avec au premier trimestre de l'année 2021 une troisième vague épidémique et le déploiement de la campagne de vaccination, cette provision s'est rapidement révélée insuffisante. Dans son premier avis, le comité a estimé de ce fait que la perspective était celle d'un dépassement très significatif de la provision pour dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire et a notifié en conséquence au Parlement, au Gouvernement et aux caisses nationales d'assurance maladie le risque sérieux de dépassement de l'ONDAM.

La trajectoire de finances publiques du programme de stabilité transmis à la Commission européenne à la mi-avril comprend un dépassement des dépenses d'assurance maladie de 9,1 Md€, au-delà de la provision initiale de 4,3 Md€ prévue en LFSS, portant à 13,4 Md€ le total des dépenses exceptionnelles pour faire face à la crise sanitaire. Ces estimations révisées ont été présentées au comité qui constate qu'un dépassement important de l'ONDAM ne fait pas, comme l'an dernier, l'objet d'un ajustement en loi de financement rectificative. Le total des dépenses exceptionnelles (13,4 Md€) et les écarts à la loi de financement (9,1 Md€ ; cf. tableau en annexe) se décomposent de la façon suivante :

- 4,6 Md€ pour la vaccination (en dépassement de 3,1 Md€ par rapport à la LFSS). Cette somme comprend 3,2 Md€ de dotation exceptionnelle à Santé publique France (2,5 Md€ au-delà de la LFSS), qui lui permettent de couvrir tous les besoins en vaccins de la campagne 2021. À cette dépense certaine pour l'ONDAM¹ s'ajoutent 1,4 Md€ de dépenses d'organisation de la campagne vaccinale (0,6 Md€ au-delà de la LFSS), avec une hypothèse de taux de couverture de 70% de la population. Si ce taux parvenait à atteindre 80%, il faudrait prévoir une dépense supplémentaire de l'ordre de 0,2 Md€ à ce titre ;

- 4,9 Md€ de tests de dépistage (en dépassement de 2,9 Md€ par rapport à la LFSS). La provision de 2 Md€ en LFSS est d'ores et déjà dépassée puisque les dépenses engagées sur les quatre premiers mois de l'année s'élèvent à 2,6 Md€. Compte tenu des volumes élevés en début d'année, des baisses de prix ont été négociées en mars et en mai avec la profession. Le comité note que la sensibilité de la prévision aux hypothèses de volume est élevée : une variation de 100 000 tests PCR par semaine à partir du 1^{er} juin, à comparer à une moyenne de 1,7 million de tests hebdomadaires depuis le début de l'année, représente une variation des dépenses de 150 M€ d'ici la fin de l'année ;

- 1,4 Md€ de surcoûts dans les établissements de santé (soit un dépassement équivalent de la LFSS en l'absence de provision initiale) pour faire face aux fortes tensions dans le système hospitalier (dépenses de personnel, pertes de recettes, autres dépenses) pendant le premier semestre ;

- 1,1 Md€ de dotation à Santé publique France (en dépassement de 1,0 Md€ par rapport à la LFSS) pour les dépenses de crise hors vaccination (matériels, produits, etc.) ;

- 1,4 Md€ d'autres mesures (en dépassement de 0,7 Md€ par rapport à la LFSS), dont 0,6 Md€ d'indemnités journalières covid, 0,3 Md€ pour les établissements médico-sociaux et 0,3 Md€ pour le FIR (dépenses non provisionnées), ainsi que 0,2 Md€ pour les masques (-0,5 Md€ comparé à la LFSS).

Ainsi, plus de 80% de l'écart à la LFSS (9,1 Md€) relèvent du financement de la campagne vaccinale (+3,1 Md€, 34% du dépassement), des tests biologiques (+2,9 Md€, 32%) et des établissements de santé (+1,4 Md€, 15%).

S'agissant des dépenses de vaccination, la provision de 1,5 Md€ du projet de loi de financement a été arrêtée fin septembre 2020, alors que la disponibilité des vaccins n'était pas encore assurée et la stratégie vaccinale en cours de préparation. Le comité note qu'elle n'a pas été ajustée au cours du débat parlementaire sur la loi de financement et se révèle très inférieure aux besoins de la campagne vaccinale. Il constate que l'estimation révisée qui lui a été présentée permet de financer les vaccins au-delà des seuls besoins de l'année 2021. Le comité souligne qu'un meilleur taux de couverture de la population entraînerait des dépenses supplémentaires d'organisation d'un montant limité.

Pour les tests biologiques, le comité constate la nécessité de réévaluer nettement à la hausse les estimations de dépenses pour traduire les effets de la troisième vague épidémique. Il prend acte de l'aboutissement des négociations de baisse de prix. Il souligne les fortes incertitudes qui entourent les hypothèses de volume qui peuvent affecter dans un sens comme dans un autre la prévision révisée, le recours aux tests dépendant de nombreux paramètres (évolution de l'épidémie, du taux de vaccination et des comportements notamment). L'estimation présentée au comité est cohérente avec une hypothèse médiane d'une circulation du virus qui reste active mais maîtrisée.

¹ Un arrêté du 20 mai 2021 fixant le montant pour l'exercice 2021 du financement de Santé Publique France accorde une dotation exceptionnelle de 4,28 Md€ qui couvre les dépenses au titre de la vaccination et les dépenses de crise hors vaccination.

Concernant les établissements de santé, l'estimation des besoins de crédits supplémentaires, dont la moitié concerne les dépenses de personnel, correspond aux effets de la mise sous tension du système hospitalier pendant le premier semestre. Le comité estime vraisemblable que des dépenses exceptionnelles supplémentaires seront à prévoir au-delà du premier semestre dans le cadre d'un retour progressif à une situation plus normale. La garantie de financement apportée aux établissements sur le premier semestre permettra, comme en 2020, de compenser financièrement les perturbations d'activité, ce qui conduit à ne pas prévoir à ce titre d'ajustement supplémentaire.

Au-delà de la prévision de dépassement de 9,1 Md€ liée aux mesures exceptionnelles de gestion de la crise sanitaire, le comité appelle l'attention sur le rythme des dépenses hors gestion de la crise sanitaire. Il reste soutenu pour les médicaments, du fait notamment d'extensions d'indication, et les dispositifs médicaux. Ces deux postes de dépenses entraînent un risque supplémentaire de dépassement estimé à ce stade à 0,5 Md€. En l'absence de mesures de redressement, ils portent à 9,6 Md€ le total des écarts prévisibles à la LFSS. Par ailleurs, la poursuite de l'évolution des indemnités journalières non directement liées à l'épidémie sur les quatre premiers mois de l'année pourrait présenter un risque supplémentaire qu'il est encore difficile de mesurer à ce stade. Dans ce contexte, le comité invite à une vigilance renforcée sur l'évolution des dépenses qui ne relèvent pas directement de la crise sanitaire.

Au total, le rythme de vaccination et le volume des tests de biologie représentent deux variables essentielles des prévisions de dépenses couvertes par l'ONDAM dans un contexte d'incertitude élevée sur l'évolution de l'épidémie. Les risques identifiés de dépassement s'élèvent à 9,6 Md€ et pourraient porter les dépenses de l'ONDAM à 235 Md€ en 2021, en progression de 17,1% par rapport à la situation d'avant-crise (2019).

Le comité d'alerte

Alain CORDIER
Jean-Pierre LABOUREIX
Jean-Luc TAVERNIER

Annexe technique à l'avis 2021-2 du comité d'alerte

I- En 2020, des dépenses supérieures de 14 Md€ à l'objectif initial

Les dépenses d'assurance maladie dans le champ de l'ONDAM s'élèvent à 219,5 Md€ en 2020, soit un dépassement de 14 Md€ par rapport à l'objectif en LFSS pour 2020. Sans modification par rapport à l'analyse du premier avis du comité d'alerte², ce dépassement se décompose en 18,9 Md€ de mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire, 1,4 Md€ au titre des mesures salariales du « Ségur de la santé », partiellement compensées par de moindres remboursements de soins en ville et sur les autres prises en charges (4,6 Md€), 1 Md€ au titre de la taxation exceptionnelle des organismes complémentaires, auxquels s'ajoutent de moindres dépenses de médicaments au titre de la liste en sus dans les établissements de santé d'environ 0,8 Md€.

Tableau n°1 : ONDAM 2020

<i>Montants en Md€</i>	Objectif 2020 LFSS 2020	Objectif 2020 revu en LFSS 2021	Dépenses constatées 2020	Taux d'évolution	Écarts à la LFSS 2021	Ecart à la LFSS initiale
Soins de ville	93,6	93,8	94,9	3,9%	1,1	1,3
Établissements de santé	84,4	90,0	89,7	8,8%	-0,3	5,3
Établissements et services médico-sociaux	21,6	24,0	24,0	14,4%	0,0	2,3
Contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes âgées	10,0	12,0	12,0	24,8%	0,0	2,0
Contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes handicapées	11,7	12,0	12,0	5,6%	0,0	0,3
Dépenses relatives au Fonds d'intervention régional	3,6	3,9	3,9	10,7%	0,0	0,3
Autres prises en charges	2,4	7,2	7,0	211,7%	-0,2	4,6
ONDAM TOTAL	205,6	218,9	219,5	9,5%	0,6	14,0

Les dépenses de soins de ville (94,9 Md€) sont en progression de 3,9% par rapport à 2019 (+1 345 M€). Les dépenses de prestations (95,8 Md€) augmentent de 6% (+3 125 M€) alors que les dépenses hors prestations diminuent de 1 780 M€, principalement du fait de la contribution exceptionnelle à la charge des organismes complémentaires de santé (1,0 Md€) et des remises conventionnelles sur produits pharmaceutiques supérieures aux prévisions (0,7 Md€) qui viennent en atténuation des dépenses.

Les dépenses des établissements de santé (89,7 Md€) augmentent de 8,8% par rapport à 2019. Des surcoûts bruts induits par la crise sanitaire ont été compensés à hauteur de 5,0 Md€. Les établissements ont reçu par ailleurs 1,1 Md€ au titre des revalorisations salariales mises en œuvre dès septembre dans le cadre des accords du « Ségur de la santé ». Les remises de la liste en sus versées par les entreprises pharmaceutiques, qui viennent en diminution des dépenses de l'ONDAM, présentent un rendement supérieur de 0,7 M€ par rapport à l'objectif en LFSS 2020.

Les dépenses de l'ONDAM médico-social se sont élevées à 24,0 Md€, soit une hausse de 14,4% par rapport à 2019 (+2 345 M€) et un niveau conforme au sous-objectif révisé en loi de financement pour 2021. La contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes âgées s'élèvent à 12,0 Md€ (+2,0 Md€ par rapport à 2019, +24,8%) et celles aux structures pour personnes handicapées à 12,0 Md€ (+345 M€, +5,6%).

² Avis du comité d'alerte n°2021-1 du 15 avril 2021, <https://www.securite-sociale.fr>

Les dépenses du fonds d'intervention régional (FIR) atteignent 3,9 Md€, soit une progression de 10,7% comparé à 2019 (+340 M€), conforme à l'objectif révisé en loi de financement pour 2021.

Les autres prises en charge se sont élevées à 7,0 Md€, en augmentation de 4 625 Md€ par rapport à 2019 et en légère sous-exécution par rapport au sous-objectif révisé en loi de financement pour 2021 (-185 M€).

Les dépenses constatées dépassent de 645 M€ l'objectif 2020 rectifié en loi de financement pour 2021 (218,9 Md€). Cette sur-exécution concerne les soins de ville à hauteur de 1 080 M€, en raison principalement du dynamisme des indemnités journalières (+645 M€), en partie exceptionnel, et des dépenses de médicaments (+530 M€), partiellement compensé par un surcroît de remises conventionnelles (+295 M€). En ne prenant en considération que les produits de santé, cet écart crée un effet base négatif de 235 M€ sur l'année 2021.

II- La construction de l'ONDAM en LFSS pour 2021

Les dépenses d'assurance maladie dans le champ de l'ONDAM ont été fixées à 225,4 Md€ dans la LFSS pour 2021, soit une progression à champ courant de 2,3% par rapport à 2020 (+5 Md€). La construction de l'ONDAM en LFSS pour 2021 tenait compte d'une trajectoire sous-jacente à 2,4% avec l'hypothèse d'un retour à la normale de l'activité en 2021, des dépenses au titre du « Ségur de la santé » en augmentation de 7,9 Md€ par rapport à 2020 et d'une provision de 4,3 Md€ afin de couvrir les dépenses exceptionnelles pour faire face à la crise sanitaire, dont 2 Md€ de dépenses de dépistage, 1,5 Md€ pour l'acquisition de vaccins et la campagne de vaccination, et 0,7 Md€ pour couvrir les achats et la dispensation des masques pour cas positifs, cas contacts et personnes vulnérables.

Tableau n°2 : ONDAM en LFSS 2021

<i>Montants en Md€</i>	Base 2021	ONDAM 2021 en LFSS 2021	Taux d'évolution
Soins de ville	93,8	98,9	5,4%
Établissements de santé	90,0	92,9	3,3%
Établissements et services médico-sociaux	25,4	26,0	2,4%
<i>Dépenses relatives aux établissements et services pour personnes âgées</i>	<i>13,1</i>	<i>13,6</i>	<i>3,8%</i>
<i>Dépenses relatives aux établissements et services pour personnes handicapées</i>	<i>12,3</i>	<i>12,4</i>	<i>0,8%</i>
Dépenses relatives au Fonds d'intervention régional	3,9	3,8	-2,3%
Autres prises en charges	7,2	3,8	-47,8%
ONDAM TOTAL	220,3	225,4	2,3%

III- Les effets de la crise sanitaire sur les dépenses 2021 et les écarts à la LFSS

Sous réserve de mise en œuvre des mesures exceptionnelles en lien avec la crise sanitaire à hauteur des estimations actuelles et d'une dynamique d'activité comparable à la situation d'avant-crise dans le secteur des soins de ville (hors produits de santé, voir infra), les dépenses relevant de l'ONDAM pourraient dépasser de 9,6 Md€ l'objectif voté en LFSS pour 2021. Le taux de progression de l'ONDAM serait de 6,7% par rapport à 2020.

Ce dépassement de 9,6 M€ se décomposerait en 9,1 Md€ de dépenses exceptionnelles de gestion de la crise sanitaire et 0,5 Md€ de dépenses supplémentaire de produits de santé du fait d'un effet-base négatif et de la dynamique constatée en début d'année.

Tableau n°3 : synthèse des écarts à la LFSS pour 2021 (en Md€)

Dépenses exceptionnelles de gestion de la crise sanitaire	9,1
Produits de santé (effet base négatif, dynamique de début d'année)	0,5
Dépassement de l'ONDAM 2021	9,6

1- Des mesures exceptionnelles supplémentaires en lien avec la crise sanitaire (9,1 Md€)

Les écarts à la LFSS (9,1 Md€) sont à rapprocher de la provision de LFSS (4,3 Md€) conduisant à un total de mesures exceptionnelles pour faire face à la crise estimé à 13,4 Md€.

Tableau n°4 : synthèse des dépenses exceptionnelles de gestion de la crise sanitaire

<i>En Md€</i>	LFSS 2021 Provision ONDAM (1)	Écarts à la LFSS 2021 (2)	Total mesures exceptionnelles (3)= (1)+(2)
Vaccination	1,5	3,1	4,6
<i>dont dotation Santé publique France</i>	<i>0,7</i>	<i>2,5</i>	<i>3,2</i>
<i>dont campagne vaccinale</i>	<i>0,8</i>	<i>0,6</i>	<i>1,4</i>
Tests de dépistage	2,0	2,9	4,9
Établissements de santé	-	1,4	1,4
Santé publique France hors vaccination	0,1	1	1,1
Autres mesures	0,7	0,7	1,4
<i>dont indemnités journalières covid</i>	<i>-</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>
<i>dont établissements médico-sociaux</i>	<i>-</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
<i>dont FIR</i>	<i>-</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
<i>dont masques</i>	<i>0,7</i>	<i>-0,5</i>	<i>0,2</i>
Total général	4,3	9,1	13,4

Les écarts à la LFSS à hauteur de 9,1 Md€ comprennent ainsi :

- un surcoût de 3,5 Md€ au titre des dotations de l'assurance maladie à Santé publique France, dont 2,5 Md€ pour l'achat de vaccins et au titre de l'organisation de la campagne de vaccination (matériels, logistique) et 1 Md€ de dépenses supplémentaires hors vaccination en lien avec la Covid (traitements Covid, tests, autres dépenses etc.) ;

- 0,6 Md€ supplémentaires au titre de la campagne de vaccination (rémunérations des personnels principalement) en raison d'un taux de recours plus important et des recommandations de la Haute autorité de santé concernant les populations à vacciner ;

- 2,9 Md€ de surcoûts au titre des dépenses de dépistage de la covid-19 contre une provision de 2 Md€. Début mai, environ 2,6 Md€ de dépenses de dépistage ont été engagées ;

- 1,7 Md€ de dépassements pour les établissements sanitaires (1,4 Md€) et médicosociaux (0,3 Md€) du fait de la troisième vague épidémique ;

- 0,6 Md€ de dépenses supplémentaires d'indemnités journalières (IJ) maladie comprenant les arrêts dérogatoires (cas contacts, professions libérales) et une dynamique toujours très importante des arrêts maladie ;

- 0,3 Md€ de dotation complémentaire sur le FIR comprenant des dépenses au titre de la vaccination, du dispositif « tester, alerter, protéger » ainsi que d'autres dépenses de crises (contact tracing, primes étudiants...);

- à l'inverse, les dépenses au titre de la délivrance des masques seraient inférieures de 0,5 Md€ à la provision LFSS 2021.

2- Des risques supplémentaires sur les produits de santé (0,5 Md€)

Ils comprennent l'effet base négatif de 235 M€ sur les dépenses de médicaments évoqué supra et la prise en compte d'une dynamique des produits de santé plus élevée qu'anticipé.

Sur le premier trimestre, les remboursements des produits de santé sont en augmentation de 7 % (CJO-CVS). La croissance des médicaments reste très dynamique en début d'année portée par des extensions d'indication et par la croissance des molécules qui ont été sous-consommées en 2020 du fait de la crise (antibiotiques notamment). De même, le premier trimestre de remboursements de dispositifs médicaux est particulièrement dynamique (+8 %) porté par une forte montée en charge du 100% santé en audiologie.

Comme chaque année, il a été procédé en début d'exercice à des mises en réserve à hauteur de 0,3% des dépenses. Elles s'élèvent à 677 M€ et portent très majoritairement sur les établissements de santé (via notamment un coefficient prudentiel sur MCO) et sur l'OGD.