

## Avis du Comité d'alerte n° 2022-3 sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie

Selon les dispositions de l'article L114-4-1 du code de la sécurité sociale, le comité rend un avis, au plus tard le 15 octobre, sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'année en cours et sur les éléments ayant permis l'élaboration de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie envisagé pour l'année à venir.

**S'agissant de l'année 2021**, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2023 fait état de dépenses constatées dans le champ de l'ONDAM à hauteur de 240,1 Md€, en progression de 8,7% (+19,2 Md€) par rapport à la base de référence 2020 à périmètre 2021. Les dépenses effectives ont ainsi dépassé l'objectif initial de LFSS pour 2021 de 14,7 Md€, dont 13,9 Md€ au titre des dépenses de gestion de la crise sanitaire. Ces dépenses exceptionnelles se sont élevées au total à 18,3 Md€, un niveau identique aux dépenses brutes de 2020 et très au-delà de la provision de 4,3 Md€ prévue en LFSS pour 2021. Les principales dépenses pour faire face à l'épidémie ont porté sur les tests de dépistage (7,1 Md€), les dotations à Santé publique France (4,3 Md€) et aux établissements sanitaires et médico-sociaux (3,6 Md€), la campagne vaccinale (1,7 Md€) et les indemnités journalières liées à la Covid (0,9 Md€).

**Concernant l'année 2022**, le PLFSS pour 2023 rectifie l'ONDAM en le portant à 245,9 Md€, en progression de 2,2% (+5,3 Md€) à périmètre constant par rapport à la base 2021. Ce montant révisé représente un dépassement de 9,1 Md€ comparé à l'objectif de la LFSS pour 2022, écart qui a été retracé en grande partie (7,6 Md€) lors de la commission des comptes de la sécurité sociale le 12 juillet dernier. Il est porté à titre principal par les dépenses exceptionnelles liées à l'épidémie de Covid (+6,6 Md€) et par des mesures induites par la forte hausse de l'inflation (+2,3 Md€). Elles comprennent la revalorisation de 3,5% du point d'indice des fonctionnaires au 1<sup>er</sup> juillet 2022 et des augmentations salariales équivalentes dans les établissements privés (+1,5 Md€), ainsi que la couverture du renchérissement de charges non salariales dans les établissements publics et privés des différents secteurs de l'ONDAM (+0,8 Md€).

Les dépenses exceptionnelles de gestion de la crise sanitaire sont désormais estimées à 11,5 Md€ en 2022, dont 4,9 Md€ sont couverts par la provision prévue en LFSS pour 2022. Trois postes représenteraient 90% du total de ces dépenses exceptionnelles : les tests de dépistage (5,0 Md€), les indemnités journalières liées à la Covid (1,7 Md€) et la campagne de vaccination (3,6 Md€, y compris achat de vaccins par Santé publique France).

**Le comité observe que la reprise épidémique depuis la rentrée constitue un facteur d'incertitude et pourrait conduire à dépasser l'estimation révisée si l'intensité de la circulation du virus se révélait supérieure à celle de la sixième vague du printemps ou de la septième vague du début de l'été. Les prises en charge par l'assurance maladie de tests de dépistage sont moins élevées début octobre que lors des deux dernières vagues mais une accélération reste possible d'ici la fin de l'année, en particulier si de nouveaux variants venaient à s'imposer. Les estimations de dépenses d'indemnités journalières en lien avec la Covid, difficiles à interpréter au mois le mois en raison des délais de liquidation, pourraient être dépassées avec les développements épidémiques récents. Toutefois, l'enveloppe pour la campagne de vaccination repose quant à elle sur des hypothèses prudentes.**

Les dépenses du sous-objectif « soins de ville » atteindraient 107,3 Md€, soit une progression de 2,0% et un écart de +4,8 Md€ par rapport à la LFSS pour 2022 en raison des dépenses exceptionnelles de crise sanitaire. Hors dépenses de crise, un effet base favorable sur les honoraires (0,2 Md€), une moindre progression qu'attendu des honoraires paramédicaux (0,4 Md€) et un décalage sur 2023 de certaines dépenses du « Ségur de la santé » hors revalorisations salariales du pilier 1 (0,4 Md€), permettraient de compenser un rythme de dépenses supérieur aux attentes pour les médicaments, les indemnités journalières sans lien avec la Covid et les transports sanitaires. Les remboursements de produits de santé dépasseraient de 1,3 Md€ l'objectif de la LFSS mais, en sens opposé, les remises conventionnelles propres à certains produits et la mise en jeu de la clause de sauvegarde à la charge de l'ensemble des laboratoires viendraient en atténuation des dépenses et ramèneraient le dépassement pour l'ensemble des produits de santé à 0,4 Md€. Deux autres postes de dépenses apparaissent particulièrement dynamiques : les indemnités journalières hors Covid, en particulier celles de moins de trois mois, sont en nette accélération avec une évolution annuelle de 6,6%, soit deux points de plus que la progression estimée lors de la construction de l'ONDAM (+0,3 Md€) ; les transports sanitaires progresseraient de 6,9%, contre +4,3% au stade de la construction (+0,1 Md€), pour partie en raison d'une hausse des tarifs des taxis pour tenir compte de la hausse des prix des carburants.

**Le comité attire une nouvelle fois l'attention sur la nécessité d'une meilleure compréhension du rythme élevé de progression des remboursements de médicaments que les mécanismes de régulation n'infléchissent que partiellement, ainsi que sur celui des indemnités journalières hors Covid et des dépenses de transports sanitaires, alors que l'évolution tendancielle au stade de la construction de l'ONDAM prend déjà en compte une forte dynamique de ces dépenses.**

Les dépenses du sous-objectif « établissements de santé » s'élèveraient à 97,1 Md€, en progression de 1,6% par rapport à 2021, soit un écart de +1,9 Md€ par rapport à la LFSS pour 2022. Il s'explique pour l'essentiel (1,9 Md€), par la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et l'enveloppe supplémentaire accordée aux établissements pour couvrir les effets de l'inflation sur les dépenses non salariales, ainsi que par un ajustement (0,2 Md€) pour soutenir les filières d'urgence et de soins non programmés. Les dépenses de médicaments de la liste en sus nettes des remises et de la mise en jeu de la clause de sauvegarde seraient inférieures de 0,4 Md€ aux estimations initiales.

**Le comité constate que la dynamique d'activité en volume économique des établissements de santé n'a pas permis de retrouver le niveau d'avant-crise sur le champ médecine-chirurgie-obstétrique (MCO), ce déficit d'activité étant plus marqué pour le secteur public que pour le secteur privé. Toutefois, les mécanismes de garantie de financement toujours en vigueur en 2022 devraient neutraliser les sous-exécutions liées aux évolutions d'activité.**

Les dépenses des établissements et services médico-sociaux atteindraient 28,4 Md€ (+5,2% comparé à 2021) et se décomposeraient en 14,6 Md€ relevant de l'objectif général de dépenses « personnes âgées » (+2,8%) et 13,8 Md€ de dépenses de l'objectif général de dépenses « personnes handicapées » (+8,7%). Le sous-objectif ainsi révisé présenterait un dépassement de 0,8 Md€ par rapport à la LFSS, du fait pour l'essentiel de l'extension des revalorisations salariales des accords du « Ségur de la santé » aux professionnels de la filière socio-éducative, de la revalorisation du point d'indice et de la compensation de cette hausse au secteur médico-social privé, et des compensations des effets de l'inflation sur les charges non-salariales des établissements. Les dépenses relatives au fonds d'intervention régional (FIR) seraient de 6,3 Md€ (+3,9% par rapport à 2021), en dépassement de 0,3 Md€, principalement en raison des surcoûts liés à la crise sanitaire. Les autres prises en charge s'élèveraient à 6,8 Md€ (-0,1% par rapport à 2021), avec un dépassement de l'objectif initial de 1,3 Md€ du fait des moyens supplémentaires mis à disposition de Santé publique France.

Au total, le dépassement de l'ONDAM initial, tel qu'estimé aujourd'hui, est très important (+9,1 Md€) et d'un niveau qui peut être rapproché de celui constaté en 2021 (+14,7 Md€) et 2020 (+13,8 Md€). Aux dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire (6,6 Md€) se sont ajoutées, pour l'essentiel, les mesures nouvelles décidées en cours d'année du fait de la forte hausse de l'inflation (2,3 Md€). **Le comité souligne que malgré l'ampleur de ces ajustements, l'ONDAM n'a pas été modifié en cours d'année par une loi de financement rectificative.**

**Le comité considère que les risques résiduels sur le respect de l'ONDAM ainsi révisé pour 2022 portent sur les dépenses exceptionnelles liées à la crise sanitaire, en premier lieu les tests de dépistage et les indemnités journalières. Hors dépenses pour faire face à la crise sanitaire, les risques de dépassement apparaissent limités, du fait notamment de la prolongation sur l'ensemble de l'année des dispositifs de garantie de ressources des établissements et des autres financements qui relèvent pour une partie non négligeable d'enveloppes fermées en ligne avec l'objectif révisé.**

S'agissant de l'année 2023, le PLFSS prévoit un objectif de dépenses de 244,1 Md€, en diminution de 0,8% par rapport à l'estimation révisée pour 2022 (245,9 Md€). Cette diminution repose sur l'hypothèse forte d'une circulation devenue endémique de la Covid-19, conduisant à ne prévoir au titre des dépenses exceptionnelles de gestion de la crise sanitaire, estimées à 11,5 Md€ en 2022, qu'une provision de 1,0 Md€ en 2023. Elle est censée couvrir des dépenses de vaccination (0,6 M€) et de tests de dépistage (0,4 Md€) mais ne comprend pas de marge pour les autres dépenses, en particulier les indemnités journalières en lien avec l'épidémie.

**Le comité considère de bonne méthode d'identifier dans la construction de l'ONDAM les dépenses spécifiques de gestion d'une crise sanitaire encore susceptible de développements importants. En l'absence d'éléments permettant de considérer que la situation épidémique est désormais stabilisée, le comité estime que la très forte réduction de ces dépenses exceptionnelles au stade de la construction de l'ONDAM crée un aléa haussier marqué sur l'évolution des dépenses de l'ONDAM en cours d'année.**

Hors dépenses de crise sanitaire, les dépenses couvertes par l'ONDAM dans le PLFSS pour 2023 s'élèvent à 243,1 Md€, en progression de 3,7% par rapport à une référence comparable de 234,5 Md€ en 2022. Elle repose sur une évolution spontanée des dépenses de 2,4% qui comprend dès ce stade les mesures de maîtrise médicalisée des dépenses, dans le prolongement d'un changement de méthode initié l'an dernier, une accélération spontanée des dépenses en ville, en lien notamment avec la dynamique des médicaments et des indemnités journalières, et une hypothèse de progression du volume économique de l'activité des établissements de santé comparable à la situation d'avant crise. L'extension en année pleine des mesures de revalorisation salariale de 2022 (+1,4 Md€ par rapport à 2022), une nouvelle mesure de compensation des surcoûts non salariaux des établissements (+0,8 M€ comparé à 2022) et la prise en compte de la dernière étape des accords du « Ségur de la santé » (+0,7 Md€) s'ajoutent à cette évolution spontanée des dépenses. Des mesures nouvelles à hauteur de 2,1 Md€ sont retenues pour couvrir la vie conventionnelle en ville, une dynamique plus forte des produits de santé en lien avec les objectifs du conseil stratégique des industries de santé et des financements supplémentaires en faveur des établissements relevant de l'ONDAM. Enfin, le PLFSS prévoit une série de dispositions de régulation à hauteur de 1,7 Md€, portant notamment sur les prix des produits de santé et des mesures d'efficacité concernant les secteurs de la biologie et de l'imagerie médicale.

Au total, en comparant les dépenses hors gestion de crise sanitaire dans les PLFSS 2022 et 2023, leur progression apparaît comparable en 2023 (+3,7%) à celle affichée l'an dernier pour 2022 (+3,8%). La composition de cette progression est néanmoins différente, avec une dernière étape des accords du « Ségur de la santé » d'un montant plus faible en 2023 (+0,7 Md€) qu'en 2022 (+2,7 Md€) mais, en sens inverse, des mesures pour faire face au contexte nouveau de forte hausse de l'inflation qui n'apparaissaient pas dans le PLFSS pour 2022. L'addition des mesures pérennes du « Ségur de la santé » (13,4 Md€ en 2023, dont près de 11 Md€ de revalorisation des personnels) et l'effet des mesures déjà prises du fait de la forte inflation consolident en 2023 un changement de dimension de l'ONDAM et de son taux de progression par rapport à la période d'avant-crise.

**Hors gestion de la crise sanitaire, le comité souligne que le contexte d'inflation toujours élevée crée un aléa haussier sur l'évolution des dépenses de l'ONDAM au cours de l'année 2023, dans le domaine salarial au-delà des décisions déjà prises, dans la prise en compte des coûts supplémentaires liés aux prix de l'énergie et dans les négociations conventionnelles à venir.**

Le comité d'alerte  
Jean-Pierre LABOUREIX  
Alain CORDIER  
Jean-Luc TAVERNIER

## **Annexe technique à l'avis 2022-3 du comité d'alerte**

La construction de l'ONDAM 2023 retracé dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 comporte trois étapes :

- l'estimation des dépenses pour l'année en cours (2022) qui constitue la base de l'élaboration pour l'année à venir, corrigée des effets exceptionnels ou de périmètre (1) ;
- la projection tendancielle des dépenses pour 2023 (2) ;
- la définition de mesures de régulation qui permettent de passer de l'évolution tendancielle des dépenses à l'objectif de dépenses retenu par le Gouvernement (3).

### **1- Les dépenses en 2022**

**1-1. Les dépenses relevant de l'ONDAM en 2022 présenteraient un dépassement de 9,1 Md€** par rapport à l'objectif voté en LFSS pour 2022. Cet écart se décompose selon les facteurs de révision suivants :

- un dépassement de 6,6 Md€ au titre des dépenses en lien avec la crise sanitaire, la provision inscrite en LFSS s'étant révélée insuffisante. Il traduit à titre principal les effets de la cinquième vague épidémique au cours de l'hiver 2021-2022, avec le variant Omicron, et les répercussions de celle-ci sur les dépenses de dépistage ainsi que d'indemnités journalières en lien avec la Covid-19 ;

- la forte hausse de l'inflation – initialement attendue à 1,5 % en moyenne annuelle contre une estimation de 5,4 % désormais dans le PLFSS 2023, au sens de l'indice des prix à la consommation hors tabac, a conduit le Gouvernement à décider une revalorisation exceptionnelle de 3,5 % du point d'indice des fonctionnaires au 1er juillet 2022 ainsi que des mesures salariales en faveur des salariés des établissements sanitaires et médico-sociaux privés. Une nouvelle enveloppe a également été déléguée à l'ensemble des établissements publics et privés des secteurs sanitaire et médico-social afin de leur permettre de couvrir l'augmentation de leurs charges non salariales liée à la hausse de l'inflation (énergie, restauration, produits de santé, etc.). Au total, l'ensemble de ces mesures ont augmenté les dépenses couvertes par l'ONDAM de 2,3 Md€ ;

- une révision à la hausse de 0,1 Md€ de la trajectoire de dépenses consécutive aux accords du « Ségur de la Santé » et de 0,2 Md€ au titre des mesures d'urgence prises pendant l'été 2022, à la suite de la mission flash sur les urgences et soins non programmés.

**1-2. Hors crise sanitaire, révision du Ségur et mesures spécifiques au contexte inflationniste**, les dépenses de l'ONDAM seraient quasiment conformes à la construction :

- les dépenses de soins de ville seraient supérieures de 0,3 Md€ à la LFSS 2022. Ce dépassement provient d'une dynamique plus forte qu'anticipée en construction (+0,5 Md€), malgré un avantage de base de 0,2 Md€, découlant de la sous-exécution des soins de ville en 2021 qui se reporte mécaniquement sur 2022. Les dépenses de produits de santé de ville (médicaments et liste des produits et prestations - LPP) seraient supérieures de 0,4 Md€ à celles anticipées en LFSS pour 2022. Les dépenses des transporteurs sanitaires seraient supérieures de 0,1 Md€ à l'objectif voté en LFSS pour 2022, et celles d'indemnités journalières hors crise de 0,3 Md€. En sens opposé, les remboursements d'honoraires médicaux et dentaires seraient inférieurs de 0,1 Md€ à l'objectif, les honoraires paramédicaux présenteraient une sous-exécution de 0,4 Md€, et les dépenses de biologie, hors crise, ressortiraient inférieures de 0,1 Md€. Les autres dépenses de prestations (notamment les cures thermales prises en charge par l'assurance maladie) seraient quasiment conformes à l'objectif voté en LFSS pour 2022.

- les dépenses des établissements de santé seraient inférieures de 0,4 Md€ à l'objectif (hors mesures d'urgence de l'été, 0,2 Md€, et hors dépenses de crise et liées à la compensation du choc d'inflation). Du fait de l'application des dispositions du protocole de pluriannualité du financement des établissements de santé, les moindres dépenses attendues sur la part tarifs (soit -0,1 Md€) seraient restituées aux établissements. Les dépenses nettes au titre des produits de santé financés par la liste en sus seraient quant à elles inférieures de 0,4 Md€ à ce qui avait été anticipé en LFSS 2022.

- l'ONDAM médico-social présenterait un dépassement (hors modification de la trajectoire du « Ségur de la Santé » et prise en compte du contexte inflationniste) de 50 M€ s'expliquant essentiellement par la délégation en fin de campagne 2021 d'un montant permettant la couverture de la prime grand âge (mesure pérenne et non prise en compte en LFSS pour 2022).

- les 5ème et 6ème sous-objectifs seraient conformes à l'objectif hors impact de la crise et du Ségur de la Santé.

**Tableau n°1 : Comparaison des objectifs de dépenses de l'année 2022**  
(LFSS pour 2022, PLFSS pour 2023)

| En Md€   | Objectif LFSS 2022 | Rectification PLFSS 2023 | Écart à l'objectif | Taux d'évolution prévisionnel PLFSS 2023 | Taux d'évolution (hors crise) |
|--|--------------------|--------------------------|--------------------|--|-------------------------------|
| <b>ONDAM total</b>   | <b>236,8</b>       | <b>245,9</b>             | <b>9,1</b>         | <b>2,2%</b>                              | <b>5,4%</b>                   |
| Soins de ville   | 102,5              | 107,3                    | 4,8                | 2,0%                                     | 4,2%                          |
| Établissements de santé  | 95,2               | 97,1                     | 1,9                | 1,6%                                     | 5,6%                          |
| Établissements et services médico-sociaux                            | 27,6               | 28,4                     | 0,8                | 5,2%                                     | 7,9%                          |
| Fonds d'intervention régional et soutien national à l'investissement | 6,0                | 6,3                      | 0,3                | 3,9%                                     | 7,5%                          |
| Autres prises en charge  | 5,5                | 6,8                      | 1,3                | -0,1%                                    | 19,7%                         |

## 2- La projection des dépenses attendues en 2023

La construction de l'ONDAM 2023 repose sur l'hypothèse forte d'une circulation devenue endémique de la Covid-19 et d'un retour à une dynamique d'activité des différents acteurs de l'offre de soins comparable aux années antérieures à la crise sanitaire.

Cette construction tient compte en 2023 d'un contexte inflationniste persistant – 4,3% d'inflation en moyenne annuelle au sens de l'IPCCHT, après 5,4% en 2022 – avec l'effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice de juillet 2022, ainsi qu'une compensation additionnelle du renchérissement des charges non salariales dans les établissements de santé et médico-sociaux, s'ajoutant à celle intégrée dans l'ONDAM rectifié pour 2022.

Ainsi, la progression de l'ONDAM en 2023 se décompose de la manière suivante :

- une évolution spontanée, avant prise en compte de l'impact de l'inflation et des mesures nouvelles, jouant pour +2,4 points de contribution. Cette progression intègre les effets des mesures de maîtrise médicalisée et de lutte contre la fraude, conformément aux préconisations du rapport du HCAAM de 2021, pour un rendement escompté de 0,9 Md€ sur les soins de ville ;

- un impact des mesures pour tenir compte du contexte inflationniste sur les achats des établissements et la revalorisation du point d'indice jouant pour +0,9 point ;

- des dépenses supplémentaires au titre de la vie conventionnelle en ville, de la trajectoire spécifique des produits de santé décidée dans le cadre du conseil stratégique des industries de santé (CSIS), ainsi que des mesures nouvelles dans les établissements de santé et médico-sociaux jouant pour +0,9 point ;

- la poursuite de la montée en charge des dépenses consécutives aux accords du « Ségur de la Santé » jouant pour +0,3 point.

La progression tendancielle de l'ONDAM tous sous-objectifs confondus s'établirait ainsi à 4,4 % hors crise sanitaire, mais y compris les effets conjugués de l'inflation et de la fin de la montée en charge du Ségur de la santé. Il s'agit ainsi de la progression que suivrait l'ONDAM en 2023 en l'absence de toute mesure de régulation (à l'exception de la maîtrise médicalisée et de la lutte contre la fraude, déjà intégrées à cette construction tendancielle).

Le Gouvernement prévoit par ailleurs pour 2023 une provision au titre des dépenses en lien avec la crise sanitaire de 1,0 Md€, sous l'hypothèse forte d'une entrée dans une phase endémique de la circulation du virus. Cette provision intègre selon les calculs présentés dans l'annexe 5 au PLFSS pour 2023 :

- 0,6 Md€ au titre de la vaccination (campagne et achats par Santé publique France) ;
- 0,4 Md€ au titre des tests de dépistage.

### 3- Les mesures de régulation pour 2023

Les mesures de régulation intégrées à la construction de l'ONDAM 2023 s'élèvent à 1,7 Md€ comme présenté dans l'annexe 5 au PLFSS pour 2023 (en plus des 0,9 Md€ pris en compte dans la construction tendancielle au titre des actions de maîtrise médicalisée et de lutte contre la fraude).

Comme chaque année, des efforts sur les prix des médicaments et des dispositifs médicaux sont pris en compte, en cohérence selon le Gouvernement avec les engagements pris dans le cadre du CSIS, pour soutenir l'innovation tout en la rémunérant à un prix juste et soutenable et pour modifier la structure de consommation des produits de santé, notamment en développant la prescription et l'usage des génériques, des hybrides et des biosimilaires en établissements et en ville. Ces mesures représentent au total un montant de 1,1 Md€.

Le PLFSS comprend des mesures d'efficience qui portent sur les secteurs où les gains de productivité ont été très élevés, en particulier en biologie et en imagerie médicale, pour 400 M€. Enfin, selon les termes du PLFSS, le Gouvernement souhaite engager une nouvelle collaboration avec les organismes complémentaires, avec la volonté de travailler conjointement sur des sujets structurels en lien avec la rénovation du système de santé. Une réduction des dépenses d'assurance maladie obligatoire à hauteur de 150 M€ a été intégrée à ce titre en 2023.

**Tableau n°2 : Montants et taux d'évolution de l'ONDAM 2023**  
(PLFSS pour 2023)

| En Md€   | Base 2023    | Objectif 2023 | Taux d'évolution | Taux d'évolution hors crise |
|--|--------------|---------------|------------------|-----------------------------|
| <b>ONDAM total</b>   | <b>245,9</b> | <b>244,1</b>  | <b>-0,8%</b>     | <b>3,7%</b>                 |
| Soins de ville   | 107,3        | 103,9         | -3,2%            | 2,9%                        |
| Établissements de santé  | 97,1         | 100,7         | 3,7%             | 4,1%                        |
| Établissements et services médico-sociaux                            | 28,5         | 30,0          | 5,1%             | 5,1%                        |
| Fonds d'intervention régional et soutien national à l'investissement | 6,2          | 6,1           | -2,0%            | 1,7%                        |
| Autres prises en charge  | 6,7          | 3,4           | -49,2%           | 3,9%                        |