

Avis du Comité d’alerte n° 2022-2 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 (ONDAM) 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 a présenté la mise en œuvre de l’ONDAM en 2021 qui a été bouleversée par l’évolution de l’épidémie de covid. Alors que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 en avait fixé le niveau à 225,4 Md€, les dépenses effectives ont atteint 239,5 Md€, soit une augmentation en cours d’année de 14,1 Md€ et une progression de +8,4% par rapport à 2020 (cf. annexe technique). Les dépenses pour faire face à la crise sanitaire se sont élevées en définitive à 18,0 Md€, en dépassement de 13,7 Md€ de la provision inscrite à ce titre en LFSS (4,3 Md€).

La loi de financement pour 2022 a fixé l’ONDAM à 236,8 Md€ en 2022, en baisse de 1,0% par rapport à la base de référence 2021. Il a été construit avec une progression de 2,7% des dépenses hors crise sanitaire et effets des accords du « Ségur de la santé ». À ces 219,3 Md€ ont été ajoutés les mesures du « Ségur de la santé » (12,6 Md€ dont 2,7 Md€ de mesures nouvelles en 2022) et une provision de 4,9 Md€ de dépenses exceptionnelles pour faire face à la crise sanitaire. Elle comprend 2,6 Md€ destinés à Santé publique France (achats de vaccins, gestion de la crise), 1,6 Md€ de tests de dépistage et 0,7 Md€ pour financer la campagne vaccinale (cf. annexe technique).

Dans son avis du 15 avril 2022, le comité a souligné les risques de dépassement en raison du rebond épidémique au premier trimestre, de la provision de LFSS destinée à couvrir les surcoûts de la crise sanitaire. Les données à fin avril confirment ces tendances : les dépenses de tests de dépistage dépassent de 0,9 Md€ la provision et les indemnités journalières maladie liées à l’épidémie approchent 1,0 Md€ en date de remboursement sans être couvertes par cette provision. À ces dépassements s’ajoute un rehaussement de la dotation à Santé Publique France à hauteur de 1,2 Md€, décidé le 11 mars et non prévu dans la provision de LFSS, pour assurer le paiement de commandes passées et abonder différents fonds de concours sur le budget de l’État. Ainsi, sur les quatre premiers mois de l’année, les dépassements identifiés en lien avec la crise sanitaire s’élèvent à environ 3 Md€.

La Haute Autorité de Santé (HAS) constate dans une publication récente¹ que l’ensemble des indicateurs épidémiologiques continuent de s’améliorer mais que l’incertitude reste forte sur l’émergence potentielle de nouveaux variants. Elle a élaboré trois scénarios associés à une politique vaccinale. Le scénario de base est celui dans lequel le virus poursuit son évolution avec des pics de transmission entraînant la survenue de reprises épidémiques périodiques. Ce scénario considéré comme le plus probable conduit la HAS à recommander de se préparer à une campagne de rappel vaccinale à l’automne pour les populations à risque.

¹ Haute Autorité de Santé, Recommandation, « Stratégie de vaccination contre la Covid-19 ; anticipation des scénarios possibles à l’automne 2022 », 25 mai 2022.

Tout en soulignant le contexte d'incertitude élevée, il apparaît ainsi vraisemblable que les dépenses de tests et d'indemnités journalières liées au covid-19 vont se poursuivre tout au long de l'année à un rythme moins rapide qu'au premier trimestre, avec de possibles accélérations dus à des rebonds épidémiques. Cette dynamique de dépenses conduirait à des dépassements supplémentaires de la provision de la LFSS pour couvrir les surcoûts liés à la crise sanitaire.

À titre d'illustration et à politique de dépistage inchangée², s'agissant en particulier des conditions de remboursement, un niveau de dépenses de tests comparable à ceux observés entre deux vagues épidémiques en 2020 et 2021 pourrait conduire à un dépassement de 1,5 Md€ sur l'année de la provision de la LFSS à ce titre. En prenant l'hypothèse d'une vague modérée inférieure à celle du début d'année, ce dépassement pourrait atteindre 2,8 Md€. S'agissant des indemnités journalières en lien avec la covid, le dépassement serait porté de 1,2 Md€ en cas de circulation endémique à 1,4 Md€ avec une reprise épidémique modérée. Au total, avec ces hypothèses et sur la base de simples calculs de sensibilité, la provision de la LFSS pour faire face aux surcoûts de la crise sanitaire pourrait être dépassée de 3,9 Md€ à 5,4 Md€, sans que ce dernier chiffre puisse être considéré comme un plafond en cas d'émergence d'une nouvelle vague épidémique plus intense.

S'agissant des postes de dépenses non principalement liés à l'épidémie de covid, le comité avait pris acte dans son avis du 15 avril d'une dépense supplémentaire de 0,35 Md€ en 2022 (0,5 Md€ en année pleine) pour financer une revalorisation au 1^{er} avril des salaires des professionnels de la filière socio-éducative³. Il constate sur les premiers mois de l'année la poursuite d'une dynamique élevée observée en 2021 sur les produits de santé, les indemnités journalières et les transports sanitaires. En particulier, les médicaments de ville sont en accélération sur le premier trimestre en termes bruts (+7,5% en glissement annuel, en périmètre officines plus rétrocession) et les médicaments facturés au titre de la liste en sus restent sur un rythme très élevé (de l'ordre de +15%) par rapport à la même période de 2021. Les indemnités journalières hors covid progressent de l'ordre de 6% sur les quatre premiers mois comparés à la même période de 2021, en particulier les indemnités de moins de trois mois. Les dépenses de transports sanitaires augmentent de près de 10% sur le premier trimestre comparées à celles du premier trimestre 2021.

En sens inverse, un effet base favorable sur les soins de ville, portant notamment sur les honoraires médicaux et dentaires, pourrait être constaté (jusqu'à 0,3 Md€ possiblement). Les mécanismes régulateurs sur le médicament vont par ailleurs infléchir en partie la dynamique de dépense si elle se poursuivait à un rythme soutenu (remises pharmaceutiques et mise en jeu de la clause de sauvegarde). Selon des données provisoires, l'activité dans les établissements de santé n'a pas retrouvé en 2021 son niveau d'avant-crise, ce qui pourrait avoir un effet modérateur sur les dépenses mais ils bénéficient sur le premier semestre d'une garantie de financement en raison de la situation sanitaire. Enfin, comme chaque année, des mises en réserve de dotations ont été effectuées (0,7 M€) qui portent pour la plus grande part sur les établissements de santé et médico-sociaux.

Au total, les dynamiques à l'œuvre sur les dépenses non directement liées à la crise pourraient conduire à un dépassement des enveloppes de l'ONDAM qui reste encore à la mesure des marges d'exécution et de la mise en jeu des mesures de régulation existantes. Toutefois, cette analyse ne prend pas en compte les mesures nouvelles comme la revalorisation du point d'indice de la fonction publique⁴ qui pourraient être mises en œuvre après les élections législatives. Compte tenu de la dynamique des dépenses sans lien avec l'épidémie, une mesure de ce type d'une certaine ampleur contribuerait à un risque sérieux de dépassement de l'ONDAM et justifierait un relèvement de son niveau en loi de financement de la sécurité sociale.

² Ces calculs de sensibilité tiennent compte des baisses de prix des tests mises en œuvre après la publication de la LFSS pour 2022 (-10% au 1^{er} février pour les tests RT-PCR, -34% pour les tests antigéniques en deux étapes, au 15 février et au 1^{er} avril 2022).

³ Engagement du Gouvernement et des départements de France le 18 février 2022 à l'issue de la conférence des métiers de l'accompagnement social et médico-social.

⁴ Pour information, une augmentation de 1% du point d'indice conduit à une dépense supplémentaire de 0,6 Md€ en année pleine sur le périmètre de l'ONDAM.

Au regard de l'ensemble de ces considérations et conformément à son mandat, le comité estime qu'il existe un risque sérieux que les dépenses d'assurance maladie dépassent l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour 2022 avec une ampleur supérieure au seuil de 0,5% (soit 1 184 M€) fixé par le décret du 20 juin 2014. En l'état actuel des données disponibles et des décisions traduites dans les textes, ce risque sérieux de dépassement relève pour l'essentiel des surcoûts induits par l'épidémie de covid-19. Le comité le notifiera au Parlement, au Gouvernement et aux caisses nationales d'assurance maladie, en application de l'article L.114-4-1 du code de la sécurité sociale. Il rappelle qu'en raison du contexte sanitaire, la loi de financement pour 2022 (article 115) a suspendu cette année l'obligation de proposer des mesures de redressement lorsque le risque sérieux de dépassement est imputable à l'évolution des dépenses liées à la crise sanitaire résultant de l'épidémie de covid-19.

Le comité d'alerte

Alain CORDIER
Jean-Pierre LABOUREIX
Jean-Luc TAVERNIER

Annexe technique à l'avis 2022-2 du comité d'alerte

I- En 2021, des dépenses supérieures de 14,1 Md€ à l'objectif initial

Les dépenses d'assurance maladie dans le champ de l'ONDAM se sont élevées à 239,5 Md€ en 2021, soit un dépassement de 14,1 Md€ par rapport à l'objectif initial de la LFSS pour 2021. Sans modification par rapport à l'analyse du premier avis du comité d'alerte⁵, ce dépassement se décompose en +13,7 Md€ de mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire et +0,4 Md€ de dépassement non lié à la crise sanitaire. Hors crise, le dépassement est concentré sur les soins de ville pour +0,8 Md€, du fait principalement de la dynamique soutenue des médicaments net de l'effet atténuateur des remises et de la clause de sauvegarde ainsi que des indemnités journalières de droit commun (non liées à la crise sanitaire). À l'inverse, le sixième sous-objectif (hors dépenses liées à la crise) présente une sous-exécution de -0,3 Md€, principalement portée par les sous-consommations de l'ONDAM spécifique (addictologie) et des remboursements des soins des français à l'étranger.

L'écart à l'objectif rectifié en LFSS pour 2022 s'établit à +0,7 Md€, matérialisant des coûts de crise plus élevés qu'anticipé et en regard de moindres dépenses hors crise. Ce dépassement concerne les établissements de santé à hauteur de 1,1 Md€, quasiment uniquement imputable à la crise, en raison principalement de la dotation de la 4ème circulaire budgétaire de mars 2022 (0,9 Md€ au-delà de ce qui était budgété dans l'ONDAM) mais également de la dynamique des produits de santé facturés en sus (+0,3 Md€). À l'inverse, les soins de ville ont présenté une sous-exécution de 0,2 Md€, s'expliquant principalement par un fort rendement de la clause de sauvegarde ainsi que par une faible dynamique en fin d'année des honoraires médicaux et paramédicaux, alors que les coûts des mesures de crise, notamment de tests, ont été plus élevés que prévu. L'ONDAM médico-social a présenté un dépassement de 0,1 Md€ tandis que les autres prises en charge sont en sous-exécution de 0,3 Md€.

Tableau n°1 : ONDAM 2021

Montants en Md€	Objectif 2021 LFSS 2021	Objectif 2021 revu en LFSS 2022	Dépenses constatées en 2021	Taux d'évolution*	Ecart à la LFSS 2022	Ecart à la LFSS initiale
Soins de ville	98,9	105,0	104,8	10,8%	-0,2	5,9
Etablissements de santé	92,9	95,5	96,6	7,5%	1,1	3,7
Etablissements et services médico-sociaux	26,1	26,7	26,8	5,3%	0,1	0,7
Dépenses relatives aux établissements et services pour personnes âgées	13,6	14,2	14,4	9,7%	0,2	0,8
Dépenses relatives aux établissements et services pour personnes handicapées	12,4	12,5	12,4	0,5%	-0,1	-0,1
Dépenses relatives au Fonds d'intervention régional	3,8	4,3	4,3	10,5%	0,0	0,5
Autres prises en charge	3,8	7,3	7,0	-0,3%	-0,3	3,2
ONDAM TOTAL	225,4	238,8	239,5	8,4%	0,7	14,1

* base de référence = constat 2020 définitif établi à la clôture 2021 en mars 2022 corrigé des mouvements de périmètre
Globalement supérieure de 0,5Md€ à la base de référence de la LFSS pour 2021

Les dépenses de soins de ville (104,8 Md€) ont progressé de 10,8% par rapport à 2020 (+10,2 Md€). Ce rebond marqué est en partie à relier à des coûts de crise plus élevés en 2021 qu'en 2020 (8,5 Md€ après 6,2 Md€). Il s'explique surtout par un retour progressif à la normale après une année 2020 où les confinements avaient pesé sur l'activité de soins. Hors dépenses de crise, la progression moyenne des dépenses appréciée sur deux années est de +3,0%. Les dépenses de prestations (102,6 Md€) augmentent de 12,0 % (+11,0 Md€), alors que les dépenses hors prestations diminuent de 0,8 Md€ du fait principalement du net repli du dispositif d'indemnisation pour perte d'activité des professionnels de santé (DIPA). En sens contraire, le rendement des remises pharmaceutiques et de la clause de

⁵ Avis du comité d'alerte n°2022-1, [Les avis du comité d'alerte \(securite-sociale.fr\)](https://www.securite-sociale.fr)

sauvegarde, qui progresse de 0,8 Md€ par rapport à 2020, vient en atténuation des dépenses de prestations.

Les dépenses des établissements de santé (96,6 Md€) ont augmenté de 7,5% par rapport à 2020. Les surcoûts induits par la crise sanitaire ont été compensés à hauteur de 4,1 Md€ (après 5,0 Md€ en 2020). Le Gouvernement a ainsi procédé en mars 2022 à une quatrième circulaire budgétaire de 1 530 M€ (dont 650 M€ étaient provisionnés dans l'objectif), permettant de compenser la sous-exécution des établissements publics ainsi que certains coûts liés à la gestion de la crise sanitaire. Les établissements sanitaires ont par ailleurs reçu 6,6 Md€, soit 5,5 Md€ supplémentaires par rapport à 2020, leur permettant notamment de financer les revalorisations salariales décidées dans le cadre du « Ségur de la Santé ». Hors crise et montée en charge du « Ségur de la santé », les dépenses de l'ONDAM en faveur des établissements de santé ont progressé de 2,1% en moyenne annuelle depuis 2019.

Les dépenses de l'ONDAM médico-social se sont élevées à 26,8 Md€, soit une hausse de 5,3% par rapport à 2020 à champ constant⁶ (+1,3 Md€). Les dépenses relatives aux établissements et services pour personnes âgées s'élèvent à 14,4 Md€ (en progression de +9,7% soit une dépense supplémentaire de 1,3 Md€ principalement portée par les mesures du « Ségur de la santé » à champ constant) et celles relatives aux établissements et services pour personnes handicapées s'élèvent à 12,4 Md€ (en progression de +0,5% soit une dépense supplémentaire de 0,1 Md€ à champ constant). De même que pour les établissements de santé, le gouvernement a procédé en mars 2022 à une délégation complémentaire de fin de campagne de 0,2 Md€ permettant de couvrir des pertes de recettes pour les établissements pour personnes âgées ainsi que la prime « grand-âge ».

Les dépenses du fonds d'intervention régional (FIR) ont atteint 4,3 Md€, soit une progression de 10,5% par rapport à 2020 (+0,4 Md€).

Les autres prises en charge se sont élevées à 7,0 Md€, en diminution de 20 M€ par rapport à 2020.

II- La construction de l'ONDAM en LFSS pour 2022

Les dépenses d'assurance maladie dans le champ de l'ONDAM ont été fixées à 236,8 Md€ dans la LFSS pour 2022, soit un recul à champ constant de -1,0% par rapport à 2021 (-2,5 Md€ par rapport à une base de référence de 239,4 Md€⁷).

La construction de l'ONDAM en LFSS pour 2022 reposait sur un taux de progression, hors crise et hors poursuite de la montée en charge du « Ségur de la santé », de +2,7%.

À cette trajectoire hors crise, hors mesures relevant du « Ségur de la santé », sont ainsi venues s'ajouter :

- des dépenses consécutives aux accords du « Ségur de la santé », à hauteur de 2,7 Md€ supplémentaires en 2022 par rapport à 2021, pour un total de 12,6 Md€ (dont l'extension de périmètre de l'ONDAM 2022 au soutien national aux investissements dans les établissements et services médico-sociaux pour 0,6 Md€) ;

- une provision de 4,9 Md€ destinée à couvrir les dépenses exceptionnelles en réponse à la crise sanitaire, notamment pour la prise en charge par l'assurance maladie de la campagne de vaccination pour 3,3Md€ (achats de vaccins pour 2,5Md€, rémunérations des actes d'injection pour 0,7 Md€ et autres

⁶ Pour rappel, dans le cadre de la création de la 5^{ème} branche, la base de construction de l'ONDAM médico-sociale est augmentée de 1,5 Md€, correspondant à la part de l'objectif global des dépenses (OGD) anciennement financé par la CNSA.

⁷ Pour rappel, le 5^{ème} sous-objectif est renommé FIR/soutien national à l'investissement (FIR/SNI) en regroupant l'ensemble des dépenses d'investissement dont ceux des établissements et services sociaux et médico-sociaux précédemment financés par la CNSA pour 0,6 Md€.

dotations de 0,1Md€), des tests PCR et antigéniques remboursés selon le nouveau cadre applicable à compter du 15 octobre 2021 (1,6 Md€).

Tableau n°2 : ONDAM en LFSS 2022

Montants en Md€	ONDAM 2022 hors crise, hors Ségur	Taux d'évolution hors crise, hors Ségur	ONDAM 2022 hors crise, avec Ségur	Taux d'évolution hors crise, avec Ségur	ONDAM total 2022	Taux d'évolution
Soins de ville	99,8	2,7%	100,6	3,4%	102,5	-2,3%
Établissements de santé	87,5	2,7%	95,0	4,1%	95,3	1,1%
Établissements et services médico-sociaux	24,9	2,0%	27,6	4,2%	27,6	2,6%
Dépenses relatives aux établissements et services pour personnes âgées	12,0	2,5%	14,3	4,0%	14,3	0,8%
Dépenses relatives aux établissements et services pour personnes handicapées	12,9	1,6%	13,3	4,4%	13,3	4,5%
Fonds d'intervention régional et soutien national à l'investissement	4,6	3,5%	5,9	3,6%	5,9	-3,4%
Autres prises en charge	2,5	5,0%	2,9	3,7%	5,5	-22,8%
ONDAM TOTAL	219,3	2,7%	231,9	3,8%	236,8	-1,0%