

... le projet de loi de finances pour 2021

MISSION « SANTÉ »

Report n° 138 Tome 3 Annexe 28

Les crédits de la mission Santé renouent avec une logique de progression, abandonnée lors de l'exercice précédent. Les crédits de paiement demandés en 2021 s'élèvent à 1 329,2 millions d'euros. À périmètre constant, ce montant correspond à une augmentation de 11,4 % par rapport aux montants inscrits en loi de finances pour 2020.

1. UNE MISSION QUI PEINE À INCARNER UNE ACTION EN FAVEUR DE LA PRÉVENTION EN PLEINE CRISE SANITAIRE

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS INÉGALEMENT RÉPARTIE

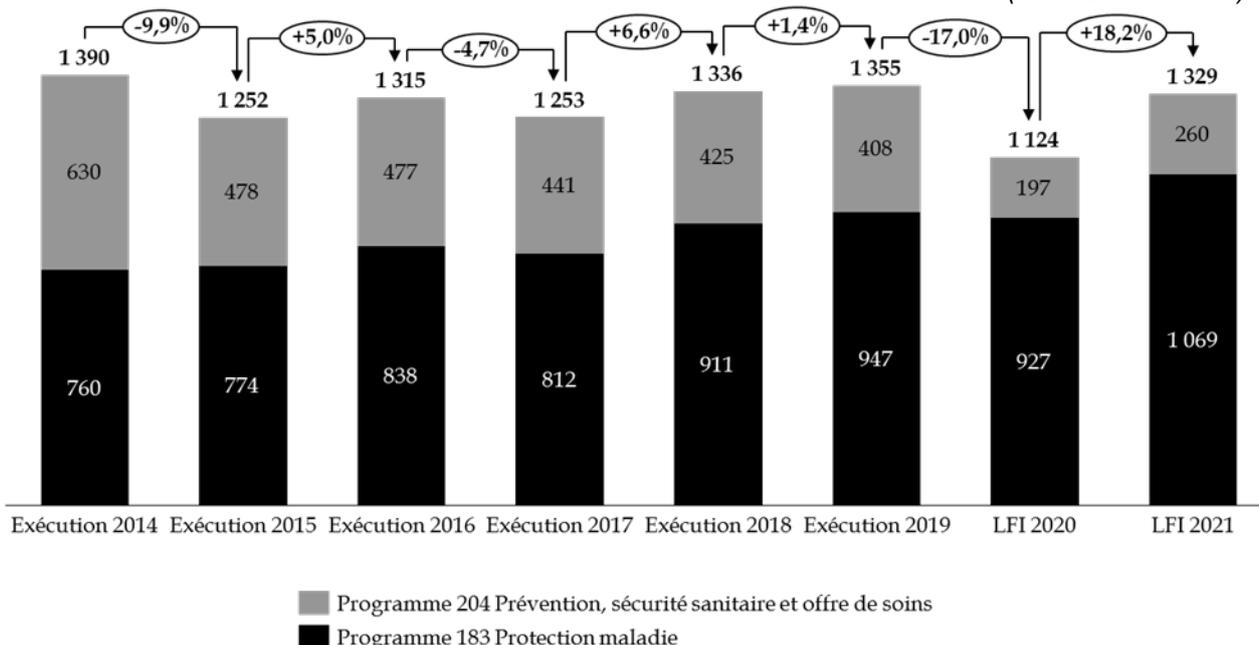
Les deux programmes de la mission « Santé » relèvent de logiques différentes :

- le programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offres de soins » est composé à 38 % de dépenses de fonctionnement et de personnel et à 62 % de dépenses d'intervention ;
- le programme 183 « Protection maladie » ne porte que sur des dépenses d'intervention, dont le montant ne cesse de croître.

La combinaison des mesures de périmètre enregistrées ces dernières années et de la réduction des dépenses d'intervention conduit à faire du programme 183 le principal poste de dépenses de la mission « Santé ». Celle-ci tend aujourd'hui à se résumer au financement de l'aide médicale d'État (AME), action la mieux dotée du programme 183. 79,8 % des crédits demandés en 2021 au titre de la mission « Santé » sont en effet dédiés à l'AME.

Évolution des crédits de la mission Santé de 2014 à 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après documents budgétaires

B. UN RÔLE RELATIF DANS LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE

La majoration des crédits du programme 204 – 260,2 millions d’euros en 2021 soit une progression de 29,5 % – consiste pour l’essentiel en une mesure de périmètre destinée à répondre aux besoins de financement de l’Agence de Santé de Wallis-et-Futuna. Elle n’est donc pas spécifiquement liée à la crise sanitaire, ce qui peut conduire à s’interroger sur l’utilité du programme en matière de santé publique.

Le rapporteur spécial rappelle que l’Agence Santé publique France, comme l’Agence de sécurité du médicament, au cœur de la lutte contre la pandémie, ne sont plus des opérateurs du programme 204 depuis 2019. Elles ne relèvent pas, pourtant, d’une logique contributive que suppose leur rattachement au budget de la sécurité sociale.

60 % des crédits du programme 204 sont, par ailleurs, tournés vers le financement de deux sous-actions – financement de l’agence de santé de Wallis-et-Futuna et aide aux victimes de la dépakine – ce qui ne laisse que peu de marges de manœuvre budgétaire sur les autres actions.

Il y a par ailleurs lieu de s’interroger sur l’efficacité de la dépense publique en matière de prévention au regard des résultats insuffisants obtenus aux indicateurs de performance retenus dans le cadre du programme 204 (lutte contre le tabagisme, vaccination contre la grippe et dépistage du cancer colorectal).

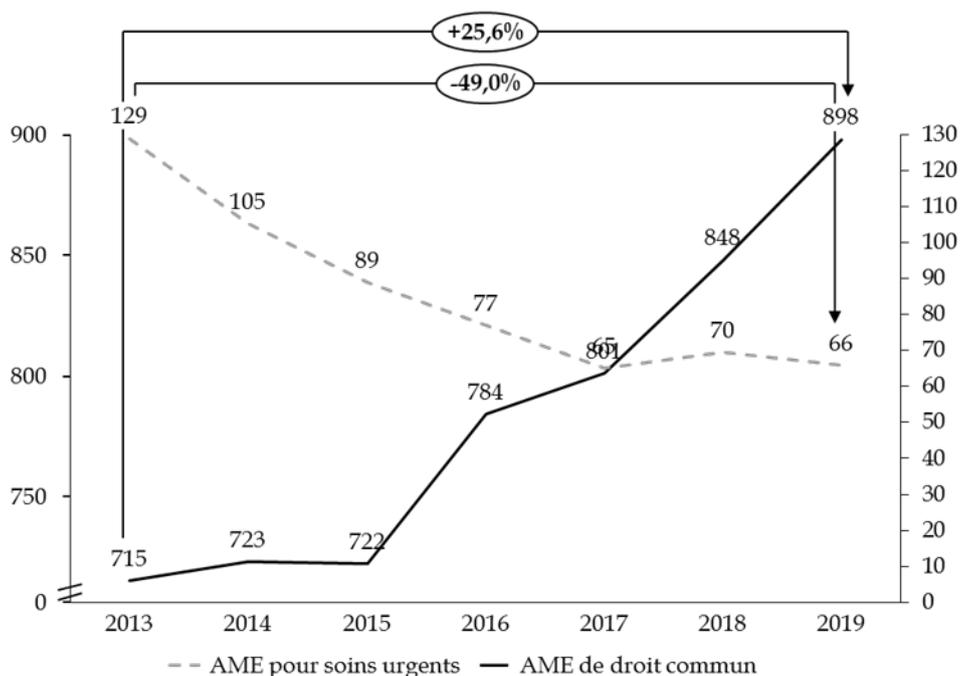
2. UNE MAJORATION INÉVITABLE DES CRÉDITS VERSÉS AU TITRE DE L’AIDE MÉDICALE D’ÉTAT FAUTE DE RÉFORME D’ENVERGURE

A. UNE PROGRESSION SANS FREIN DES DÉPENSES D’AME DEPUIS 2013

Les crédits dédiés à l’aide médicale d’État en 2021 vont progresser de 15,4 % pour atteindre 1,061 milliard d’euros (AE = CP). Les derniers exercices sont marqués par une nette progression des dépenses liées à l’aide médicale d’État de droit commun et par une baisse concomitante du dispositif « soins urgents ». En 2019, les dépenses d’AME ont représenté 965 millions d’euros soit une augmentation de 46 millions d’euros par rapport au montant enregistré en 2018 (+ 5 %).

Répartition des dépenses de l’AME 2013-2019

(en millions d’euros)

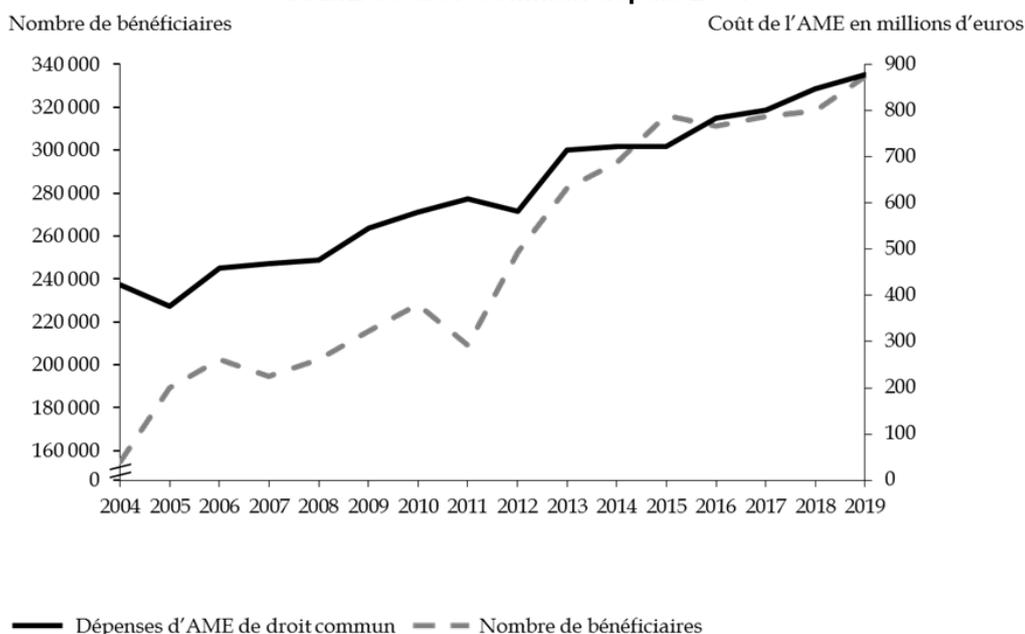


Source : commission des finances du Sénat, d’après les rapports annuels de performances

B. UNE RÉFORME INAPPLIQUÉE

Adoptée en loi de finances pour 2020 à l'initiative du Gouvernement, une réforme de l'accès à l'aide qui prévoyait une obligation de présence physique lors du dépôt d'une demande d'AME ou la subordination de certaines opérations à un délai de présence sur le territoire n'est toujours pas mise en œuvre, faute de décrets d'application. La commission des finances l'avait de surcroît jugée à l'époque insuffisante. Un an plus tard, le Gouvernement présente une majoration conséquente des crédits. Une telle évolution annonce par ailleurs une exécution 2020 délicate. 349 844 bénéficiaires de l'AME de droit commun étaient ainsi comptabilisés au 31 mars 2020, soit une progression de 4,6 % en trois mois.

Évolution du nombre des bénéficiaires et du montant des dépenses d'AME de droit commun depuis 2004

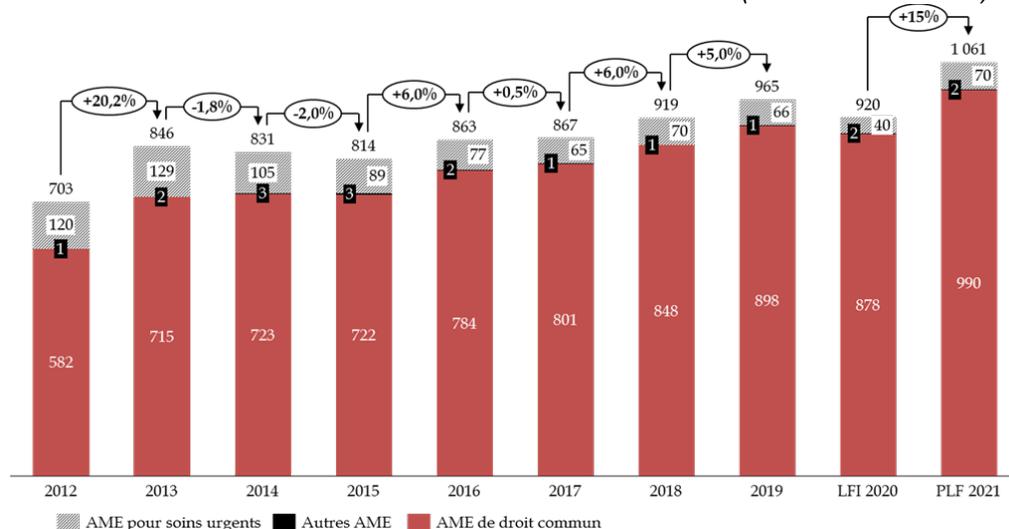


Source : commission des finances du Sénat, d'après les rapports annuels de performances

Après une réforme adoptée en loi de finances pour 2020 en vue de maîtriser son coût, l'AME enregistre donc, un an plus tard, une majoration conséquente des crédits qui lui sont dédiés. Une telle évolution annonce par ailleurs une exécution 2020 délicate.

Évolution comparée des dépenses d'AME entre 2012 et 2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données des rapports annuels de performances successifs

C. UNE NOUVELLE SOUS BUDGÉTISATION DE L'AIDE POUR SOINS URGENTS

La dotation pour soins urgents bénéficie d'une mesure de périmètre avec le transfert de 30 millions d'euros en provenance du budget de l'assurance-maladie. Ce transfert permet de financer la mesure de réduction du maintien de droit de l'assurance-maladie de un an à six mois pour les assurés dont le titre de séjour a expiré qui devrait se traduire par un effet de déport vers le recours à l'aide médicale d'État.

La majoration des crédits dédiés aux soins d'urgence ne résout donc en rien la question de la sous-budgétisation et de la dette vis-à-vis de l'assurance-maladie. La sous-budgétisation affichée des soins urgents, ajoutée à celle constatée lors d'exercices précédents pour l'AME de droit commun, a, en effet, conduit à la constitution d'une dette de l'État vis-à-vis de la Caisse nationale d'assurance-maladie. Celle-ci atteignait 15 millions d'euros fin 2019.

Réunie le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission. Elle confirme également sa décision d'adopter l'article 65 et de proposer au Sénat d'adopter un amendement n° II-15 tendant à insérer un article additionnel après l'article 65.



Christian Klinger

Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains) du Haut-
Rhin

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28