



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

MISSION SANTÉ

RAPPORTEUR : ALAIN MILON, SÉNATEUR DU VAUCLUSE

COMMISSION

Les crédits

DES

AFFAIRES SOCIALES

Les crédits de la mission « Santé » pour 2011

| | Programmes et actions | Demande de crédits de paiement pour 2011 (en euros) | Variation par rapport aux crédits ouverts en 2010 à périmètre reconstitué |
|-----|--|--|---|
| 204 | Programme Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins, dont : | 583 391 919 | - 4,7 % |
| 11 | Pilotage de la politique de santé publique | 86 084 595 | - 1,95 % |
| 12 | Accès à la santé et éducation à la santé | 31 570 000 | - 11,8 % |
| 13 | Prévention des risques infectieux et des risques liés aux soins | 9 440 000 | - 21,4 % |
| 14 | Prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades | 69 360 000 | + 23,4 % |
| 15 | Prévention des risques liés à l'environnement, au travail et à l'alimentation | 19 450 000 | -19,6 % |
| 16 | Réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires | 21 300 000 | - 66,2 % |
| 17 | Qualité, sécurité et gestion des produits de santé et du corps humain | 13 380 000 | - 44,4 % |
| 18 | Projets régionaux de santé | 189 359 000 | + 0,9 % |
| 19 | Modernisation de l'offre de soins | 143 448 324 | + 18 % |
| 183 | Programme Protection maladie, dont : | 638 000 000 | + 9 % |
| 01 | Accès à la protection maladie complémentaire | 0 | 0 % |
| 02 | Aide médicale de l'Etat | 588 000 000 | + 9,9 % |
| 03 | Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante | 50 000 000 | 0 % |
| | Total mission Santé | 1 221 391 919 | + 2 % |

Les crédits progressent de 2 %, essentiellement en raison de deux phénomènes :

- la dotation en hausse, accordée à la formation initiale des médecins du fait de **l'augmentation du numerus clausus** ;

- la poursuite de **l'effort de sincérité budgétaire** portant sur l'aide médicale d'Etat (AME) accordée aux personnes dépourvues de couverture sociale. L'augmentation de ces deux postes permettra d'assumer les charges existantes.

La structure de la mission « Santé » a évolué pour tenir compte de la loi HPST du 21 juillet 2009. Le recentrage de l'action territoriale en matière sanitaire autour des agences régionales de santé (ARS) a conduit à la fusion de deux des trois programmes qui constituaient jusqu'alors la mission. Le programme 171 « Offre de soins et qualité du système de soins » et le programme 204 « Prévention et sécurité sanitaire » sont regroupés pour former un nouveau programme 204 intitulé « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins ». Les crédits relatifs au fonctionnement des ARS figurant au sein du programme 171, ils ont été transférés à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », qui rassemble désormais l'ensemble des concours de l'Etat au fonctionnement des ARS.

Les grandes actions de santé publique à mener

2011 sera l'année des rendez-vous. Le premier est celui de la réforme des lois de **bioéthique** qui devrait figurer à l'ordre du jour du Sénat en février 2011. Par ailleurs, une nouvelle loi de **santé publique** devrait être discutée. Enfin, **il est temps que la France se dote d'une véritable loi relative à la santé mentale** et cesse d'aborder cette question sous l'angle purement répressif.

Les plans nouveaux ou en cours d'élaboration

- Un plan national 2010-2014 de lutte contre le **VIH/Sida et les infections sexuellement transmissibles** a été lancé en novembre dernier.
- Les propositions pour la mise en place d'un nouveau plan 2010-2014 de lutte contre les **maladies rares** ont été remises à la ministre de la santé en juillet 2010.

La mission ne représente qu'une petite partie des moyens dédiés à la santé

- Les crédits de la mission « Santé » ne représentent qu'une part modeste des 8,8 % de la richesse nationale qui sont consacrés à la santé. En effet, la **prise en charge médicale** (remboursement des soins et financement des établissements de santé) relève non pas de budget de l'Etat mais de l'**assurance maladie**. Pour 2011, l'Ondam - objectif de dépenses de la branche maladie - s'élève à **183,5 milliards d'euros**.
- Les **mesures fiscales** qui concourent à la politique de santé s'élèvent à près de **4 milliards d'euros**, inégalement répartis : 1,4 milliard pour la prévention, la sécurité sanitaire et l'offre de soins et 2,6 pour la protection maladie.
- Les **dépenses de personnels et certaines autres fonctions support** sont inscrites sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour **382 millions**.

Les principaux opérateurs de la mission « Santé »

Neuf opérateurs contribuent à la mise en œuvre de la politique de prévention et de sécurité sanitaire. Ils mobilisent plus de **89 % des crédits de paiement** du programme « Prévention et sécurité sanitaire ».

- L'**agence de la biomédecine (ABM)** est un établissement public administratif de l'Etat qui a succédé à l'établissement français des greffes (EFG) et qui a été créé par le décret du 4 mai 2005, conformément aux dispositions de la loi relative à la bioéthique du 6 août 2004. Outre ses missions relatives au prélèvement et à la greffe d'organes, de tissus et de cellules, l'agence intervient dans cinq grands domaines de la biologie et de la médecine humaine : la reproduction, l'embryologie, le diagnostic prénatal, la génétique, la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires. Elle recevra une subvention de l'Etat de 3 millions sur un budget de **71,8 millions d'euros**, le solde étant majoritairement apporté par l'assurance maladie.

- L'**agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afsaps)**, établissement public de l'Etat placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé, a été créée par la loi du 1^{er} juillet 1998 instituant un dispositif de pharmacovigilance afin d'évaluer les bénéfices et les risques liés à l'utilisation des produits de santé. La subvention que lui versait précédemment l'Etat (près de 10 millions) n'a pas été reconduite cette année. Le budget de l'agence s'élève à **103,5 millions d'euros**.

- L'**agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)**, est opérationnelle depuis le 1^{er} juillet 2010. Elle est issue de la fusion entre l'**agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa)** et l'**agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset)**. Elle a pour mission principale de réaliser et de fournir aux autorités compétentes l'expertise scientifique indépendante et pluridisciplinaire, ainsi que l'appui scientifique et technique, nécessaires à l'élaboration des politiques de protection de la santé, liées à des expositions environnementales, professionnelles ou alimentaires, et à la mise en œuvre des mesures de gestion des risques dans ses domaines de compétence. **Le Parlement doit encore ratifier l'ordonnance créant la nouvelle agence.**

- L'**établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus)** a été créé en 2007 avec une double mission : gérer administrativement et financièrement une réserve sanitaire ; acquérir, fabriquer, importer, stocker, distribuer et exporter les produits et services nécessaires à la protection de la population face aux menaces sanitaires graves. Il a notamment été en charge de la lutte contre la pandémie grippale A (H1N1). Il recevra, en 2011, de l'Etat une subvention de **18,8 millions d'euros** et son financement est assuré, pour moitié, par l'assurance maladie.

- La **Haute Autorité de santé (HAS)** a été créée par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie afin de contribuer au maintien d'un système de santé solidaire et au renforcement de la qualité des soins au bénéfice des patients. Ses missions consistent notamment à promouvoir les bonnes pratiques, le bon usage des soins et la diffusion de l'information médicale. A cette fin, elle élabore des référentiels de prise en charge et conduit l'évaluation des pratiques. Son budget annuel est d'environ **64 millions d'euros**.

- L'**institut national du cancer (INCa)** est une **instance d'expertise** créée par la loi du 9 août 2004. Il est chargé de la définition de référentiels de bonnes pratiques en cancérologie et de critères d'agrément des établissements de santé, de l'information des professionnels et du public et du développement de la recherche sur le cancer. Ses ressources, constituées à parité de subventions de l'agence nationale de la recherche et du ministère de la santé, s'élèveront à environ **114 millions d'euros** en 2011.

- L'**institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes)**, créé par la loi du 4 mars 2002, est chargé d'un rôle d'expertise et de conseil en matière de **prévention et de promotion de la santé**. Son action peut prendre différentes formes : édition et diffusion de documents auprès du grand public et des professionnels, élaboration et diffusion de campagnes de communication dans les médias, études et recherches sur des thématiques de santé publique, gestion de la téléphonie sanitaire et sociale. L'achat d'espaces publicitaires absorbe ainsi plus de 35 % de ses dépenses. Son budget annuel - environ **114 millions d'euros** - est majoritairement constitué de deux subventions, l'une de l'Etat, pour un tiers de ses recettes, et l'autre de l'assurance maladie.

- L'**institut de veille sanitaire (InVS)**, établissement public de l'Etat placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé, a pour mission la surveillance, la veille et la vigilance sanitaires ainsi que l'alerte et la contribution à la gestion des crises. Il recevra, en 2011, une subvention publique de plus de 58 millions sur un budget de **64 millions d'euros**.

Les recommandations de la commission d'enquête sénatoriale sur la gestion de la grippe A (H1N1) pour la garantir l'indépendance de l'expertise

Président : François Autain

Rapporteur : Alain Milon

Les recommandations n^{os} 1 à 3 concernent l'action internationale de la France en matière de lutte contre les pandémies.

Renforcement de la qualité de l'expertise sanitaire française

4. Améliorer la capacité française en matière de modélisation mathématique des problématiques sanitaires.

5. Fondre le comité de lutte contre la grippe au sein d'une instance d'expertise compétente pour l'ensemble des maladies infectieuses.

6. Réformer le Haut Conseil de la santé publique :

- en confiant la recommandation des priorités de santé publique et l'évaluation des politiques menées à la Haute Autorité de santé ;

- en confiant, pour renforcer sa fonction de conseil auprès des autorités sanitaires, sa présidence au directeur général de la santé.

7. Assurer la publication de l'ensemble des avis formulés par les experts avec indication du détail des votes.

8. Intégrer des spécialistes de médecine générale aux instances d'expertise pour renforcer la prise en compte des réalités de terrain.

9. Elargir la composition des comités d'expertise aux disciplines non médicales et spécialement aux sciences humaines.

10. Organiser la prise en compte par les pouvoirs publics de l'opinion des scientifiques reconnus qui peuvent comprendre les questions techniques qui se posent, mais dont les carrières se sont déroulées à quelque distance du problème central.

11. Intégrer le plus possible les professionnels de santé de proximité à la mise en œuvre de la lutte contre la pandémie.

Gestion des conflits d'intérêts

12. Organiser un fichier national des contrats passés entre l'industrie et les médecins tenu par le Conseil national de l'Ordre.

13. Confier l'ensemble du contrôle ainsi que l'application des sanctions à un organisme indépendant et extérieur à la profession médicale. Cet organisme assurerait également la formation des experts sur les liens d'intérêt et sur leurs responsabilités.

14. Renforcer la collaboration entre le comité d'animation du système d'agences et la Haute Autorité de santé pour la définition de normes communes en matière de transparence que ce soit pour les déclarations d'intérêt, le recrutement des experts ou le fonctionnement des instances d'expertise.

15. Confier la présidence de la commission d'autorisation de mise sur le marché de l'Afssaps et de la commission de la transparence de la Haute Autorité de santé, ainsi que des commissions et conseils visés à l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, à des personnalités indépendantes sans liens d'intérêt avec l'industrie pharmaceutique.

Valorisation de l'expertise

16. Organiser la place de l'expertise dans une carrière, qu'elle soit publique ou privée.