

Evaluation d'expérimentations article 51 de rémunération alternative à l'acte - Projet ERA2

Code projet : ERA2

Equipe : Anissa Afrite, Damien Bricard, Guillaume Chevillard, Cécile Fournier, Lucie Michel, Noémie Morize (CSO-Science Po, Irdes), Julien Mousquès, Carine Franc (CESP, Inserm UMR 1018, Irdes), Anne Laure Samson (Lem UMR 9221, Université de Lille), Laure Pitti (Cresppa-Csu UMR 7217, Université Paris 8)

Collaborations extérieures : Centre de sociologie des organisations de SciencePo (CSO) ; Centre de recherche en épidémiologie et santé des populations (Cesp) Inserm UMR 1018 ; Université de Lille - Lille Economie Management (Lem) UMR 9221 ; Centre de Recherches Sociologiques et Politiques de Paris - Cultures et sociétés urbaines (Cresppa-Csu) UMR 7217/Université Paris 8

Période de réalisation : 2019-2023

Données :

Contexte et objectifs

Le ministère de la Santé, dans le cadre de la stratégie de transformation du système de santé et au travers de l'article 51 de la Loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) 2018, a introduit la possibilité de déroger de façon expérimentale aux règles tarifaires et de financements de droit commun ou à des dispositions organisationnelles, pour une durée maximale de cinq ans (2019-2023). Un Fonds pour l'innovation du système de santé (FISS), piloté par une gouvernance spécifique, a été mis en place. Deux grandes modalités d'expérimentation sont prévues : celles ayant une visée nationale et portées par l'intermédiaire d'une direction centrale du ministère de la Santé, une Agence régionale de santé (ARS), ou l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam), et celles ayant une visée loco-régionale et portées par l'intermédiaire d'une ARS.

Dans ce cadre, le ministère des Solidarités et de la Santé (DSS, DGOS) et la Caisse nationale de l'Assurance maladie (Cnam) ont lancé conjointement, en mai 2018, trois appels à manifestation d'intérêt (Ami) afin de soutenir l'émergence de projets d'expérimentation d'initiative nationale. Après une sélection de candidats volontaires et une phase de co-conception, trois types d'expérimentations ont été définies : 1) l'expérimentation d'une incitation à une prise en charge partagée (Ipep), c'est-à-dire des contrats d'intéressement sur les éventuels gains d'efficacité à partir d'indicateurs cibles de qualité et de dépense à destination de groupements d'acteurs de ville et hospitaliers pour une population couverte donnée ; 2) l'expérimentation d'un paiement forfaitaire en équipe de professionnels de santé en ville (Peps)), c'est-à-dire rémunération collective en exercice pluriprofessionnel, forfaitaire et substitutif de la rémunération à l'acte, pour des populations, professionnels et actes donnés ; 3) l'expérimentation d'un paiement à l'épisode de soins pour des prises en charge chirurgicales (EDS). Les trois Ami ont permis l'élaboration de cahiers des charges au début de l'été 2019.

Une évaluation systématique de tous les projets d'expérimentations entrant dans le dispositif des articles 51 est prévue par la loi (article L. 162-31-1 du code de la Sécurité sociale). S'agissant plus particulièrement des évaluations des expérimentations d'incitation à une prise en charge partagée (Ipep) et de paiement en équipe de professionnels de santé (Peps), celles-ci ont été confiées à l'Irdes, qui portera ces évaluations en collaboration avec d'autres partenaires académiques.

Les expérimentations Ipep et Peps ont pour ambition première de décloisonner la prise en charge des patients et d'optimiser les parcours de santé, d'améliorer la qualité et la pertinence de la prise en charge comme l'efficacité des dépenses, mais aussi d'améliorer l'accès aux soins. Elles visent également à améliorer les conditions de travail des professionnels en favorisant notamment le travail en équipe, avec dans Peps, un focus sur l'équipe constituée par les médecins généralistes (MG) et les infirmières (IDE). Pour ce faire, ces expérimentations s'appuient sur des organisations

innovantes et font appel à des modes de financement dérogatoires aux modes de tarification de droit commun, introduisant des paiements alternatifs ou complémentaires à la rémunération à l'activité. Les enjeux de l'évaluation sont relatifs à l'analyse des différents types d'impacts de ces expérimentations (en termes de pratiques, d'organisation, de qualité, de coûts, etc.) et aux enseignements qui pourront être tirés en matière de reproductibilité, d'extension, voire de généralisation (ou changement d'échelle).

Méthodologie et phasage du projet

Des enjeux techniques sont associés à l'évaluation de Peps et Ipep, en ce sens que de nombreuses caractéristiques propres aux expérimentations ainsi qu'à leur mise en œuvre conditionnent le *design* des opérations de recherche et de l'évaluation que nous proposons. Il s'agit d'expérimentations menées par des volontaires (biais de participation) parmi lesquels nombreux sont ceux qui ont déjà participé à d'autres expérimentations auparavant ou bénéficient d'autres dispositifs en parallèle. L'évaluation doit prendre en considération la phase de co-construction de l'expérimentation entre promoteurs et porteurs de projet. Elle doit également tenir compte de la logique adaptative de ces expérimentations, qui présente à la fois un caractère exploratoire puisque ne s'appuyant sur aucun dispositif similaire ou préexistant, et un degré de complexité lié à des modifications conjointes des organisations et des modes de rémunération.

Comme bon nombre de politiques publiques, les interventions ou dispositifs Peps et Ipep sont par nature exploratoires et complexes, expérimentales et co-construites. Par ailleurs, elles s'adressent à des sites, groupements et acteurs aux environnements et motivations diverses, si bien que la trajectoire même de telles politiques est incertaine. C'est pourquoi, l'évaluation s'appuiera sur une démarche formative ou de développement, d'une part, et compréhensive, d'autre part, et s'intéressera tout autant à son contexte qu'à sa mise en œuvre et à ses effets.

La démarche évaluative est formative ou « de développement » en ce sens que l'équipe d'évaluation, comme cela a été le cas dans la phase de co-construction, a des échanges réguliers avec les sites expérimentateurs et les promoteurs. Ces échanges permettent aux évaluateurs de tenir compte des enjeux et de la nature même de la démarche expérimentale, de sa construction progressive, et aux acteurs, promoteurs et expérimentateurs d'utiliser la démarche évaluative et les résultats intermédiaires afin d'adapter et modifier le dispositif. Ces échanges permettront également de renforcer la validité externe des enseignements intermédiaires puis finaux qui seront tirés de la démarche évaluative.

La démarche de recherche évaluative est « compréhensive ». Il s'agit, d'une part, de partir du point de vue des acteurs, de leur expérience et du sens qu'ils donnent à leurs pratiques et, d'autre part, de mesurer ce qui a été produit par l'intervention, mais aussi de comprendre comment et pourquoi. Cela conduit notamment à analyser les relations de causalité existantes entre les différentes composantes de l'intervention, et dans les dispositifs Peps et Ipep, à analyser pour chacun la pertinence entre les objectifs globaux et les problèmes identifiés en termes de changement organisationnel ; la cohérence entre les objectifs opérationnels et spécifiques de chaque site pluri-professionnel et les ressources mobilisées ; l'efficacité au regard des résultats observés et des objectifs inscrits dans le cahier des charges ; ou encore l'efficience au regard des réalisations et des ressources mobilisées.

L'évaluation s'appuie ainsi sur une méthode mixte associant plusieurs registres et démarches de recherche évaluative, mobilisant les disciplines de la géographie, de la sociologie et de l'économie afin :

- d'appréhender les enjeux auxquels les expérimentations répondent (enjeux stratégiques) et les contextes au sein desquels les Maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) et les Centres de santé (CDS) s'inscrivent (enjeux contextuels) ;

- de décrire les pratiques professionnelles, les organisations et leur fonctionnement (structure, processus) et les transformations à l'œuvre, les modes d'engagement des acteurs, les interactions et les usages des dispositifs par les acteurs (implantation) ;
- de qualifier les moyens mis en œuvre et les mécanismes causaux à l'œuvre en lien avec l'expérimentation ou non (analyse logique) ;
- de mesurer les impacts (effets).

Le programme de recherche associe plusieurs types d'approches : des démarches qualitatives compréhensives (fondées sur des observations et entretiens avec les acteurs depuis la phase de co-construction et d'élaboration du cahier des charges jusqu'au déploiement de l'expérimentation sur plusieurs années), des démarches quantitatives exploratoires (enquêtes répétées auprès des MSP et CDS par questionnaire), des démarches quantitatives confirmatoires, ainsi que des *designs* quasi-expérimentaux de mesure d'impacts à partir de données médico-administratives (Système national des données de santé-SNDS) ou constituées dans le cadre de l'expérimentation (plateforme, enquêtes expérience des patients, enquêtes auprès des groupements ou professionnels de santé) relatives aux patients-assurés-bénéficiaires et aux professionnels de santé.

La phase de co-construction de l'expérimentation s'est terminée avant l'été 2019. L'expérimentation est entrée dans sa phase de mise en œuvre depuis lors.

L'année 2019 a été principalement consacrée aux démarches qualitatives de nature sociologique. L'objectif a consisté à reconstruire l'histoire des dispositifs expérimentaux Peps et Ipep, et d'analyser leur co-construction ainsi que la sélection des groupements. Ce travail a reposé sur l'analyse des documents qui accompagnent ce projet depuis le début, et sur des entretiens menés en 2019 et 2020 avec des membres des équipes nationales projet de Peps et Ipep, des acteurs régionaux ayant participé à la co-construction des cahiers des charges et des membres des groupements expérimentateurs.

En parallèle les démarches juridiques et réglementaires relatives à l'accès aux données du SNDS et de la plateforme sont en cours de mises en œuvre ainsi que la conception des terrains d'enquête 2021 auprès des sites, équipes et groupements.