

Évaluation d'expérimentations article 51 de rémunération alternative à l'acte

Équipe : Anissa Afrite¹, Isabelle Bourgeois², Damien Bricard¹, Matthieu Cassou¹, Guillaume Chevillard¹, **Cécile Fournier¹**, Julia Legrand¹, Noémie Morize³, **Julien Mousquès¹**, **Carine Franc⁴**, Stéphanie Guillaume¹, Laure Pitti⁵

¹ Irdes. ² Icones médiation santé, Dauphine, Irdes. ³ Centre de sociologie des organisations (CSO), Sciences Po, Irdes. ⁴ Centre de recherche en épidémiologie et santé des populations (Cesp), Inserm UMR 1018, Irdes. ⁵ Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris - Cultures et sociétés urbaines (Cresppa-Csu) UMR 7217, Université Paris 8

Collaborations extérieures : Centre de sociologie des organisations de Sciences Po (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 ; Université Paris Dauphine-PSL

Période de réalisation : 2019-2026

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 financement 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'expérimentation ont été définis : 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'efficience 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 une rémunération collective en exercice pluriprofessionnel, forfaitaire et substitutive 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 appels à manifestation d'intérêt (AMI) ont permis l'élaboration de cahiers des charges au début de l'été 2019.

Une évaluation systématique de tous les projets d'expérimentation 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 décroïsonner 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'efficience 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'impact 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'expé-

rimentation 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 divers, 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 et 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 pluriprofessionnel et les ressources mobilisées ; l'efficacité au regard des résultats observés et des objectifs inscrits dans le cahier des charges ; 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 (implanta-

tion).

- 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'approche : 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 auprès des groupements ou professionnels de santé) relatives aux patients-assurés-bénéficiaires et aux professionnels de santé.

État d'avancement.....

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.

Les années 2020-2023 ont été principalement consacrées au suivi de l'expérimentation et au déploiement des démarches d'analyse sociologique reposant sur des approches qualitatives. Il s'agissait de 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 avec des membres des équipes nationales projets de Peps et Ipep, avec des acteurs régionaux ayant participé à la co-construction des cahiers des charges et des membres des groupements expérimentateurs. Le suivi de l'expérimentation s'est prolongé tout au long de l'année 2023, permettant une analyse des ajustements des modèles économiques au fil du temps. Les années 2022 et 2023 ont été consacrées à la réalisation et à l'analyse de plus de 100 entretiens, parfois répétés, avec des professionnels des organisations de santé exerçant dans une dizaine de sites pilotes de nature différente : porteurs libéraux/salariés, MSP, centres de santé municipaux ou communautaires, CPTS et établissements de santé. Ces entretiens, complétés dans certains cas d'observations au sein des groupements expérimentateurs, permettent d'analyser les conditions d'engagement des porteurs de projets Peps et Ipep et les pratiques professionnelles développées dans les différents types de sites pilotes. Les premières analyses monographiques et par type de groupement (en MSP, en CDS, et à l'hôpital) réalisées en 2023 ont été complétées en 2024 par des analyses sociologiques transversales de la mise en œuvre des expérimentations Peps et Ipep et de leurs effets sur les pratiques professionnelles et sur l'organisation des soins. Les résultats de ces travaux ont été présentés dans les rapports volet 1 pu-

bliés en 2024 et 2025 ainsi que dans différents *Questions d'économie de la santé* (QES) et articles.

Une enquête sur le fonctionnement et l'organisation des structures pluriprofessionnelles en soins primaires (EFOP) par questionnaire internet auprès de MSP et de CDS, dont les groupements expérimentateurs Peps-Ipep et les MSP-ACI, a été lancée en 2022 et 2023. Les résultats de l'enquête ont été présentés dans les rapports volet 1 publiés en 2024 et 2025.

L'année 2022-2023 a aussi été consacrée à la rédaction du protocole spécifiant l'expression des besoins et les modalités d'accès aux données de l'Assurance maladie (SNDS et hors SNDS) sur l'activité des professionnels et le parcours de leurs patients. L'accès aux données sur le portail SNDS est effectif depuis le milieu de l'année 2024. L'analyse des impacts à partir des modèles quasi-expérimentaux a pu être mise en œuvre au deuxième semestre 2024 et en 2025 et les résultats seront publiés début 2026.

Valorisation

[PUBLICATIONS]

Publications Irdes

- *Questions d'économie de la santé*

Legrand J., Pitti L. (2024). Des expérimentateurs et promoteurs inattendus : mise en œuvre, effets et usages de l'expérimentation Peps dans 16 centres de santé. Irdes, *Questions d'économie de la santé*, n° 285.

Morize N., Schlegel V. (2023). Les usages des financements expérimentaux Ipep et Peps dans cinq Maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP). Vers une redéfinition des frontières professionnelles autour de la division du travail de soin ? Irdes, *Questions d'économie de la santé*, n°275.

Schlegel V. (2022). Des médecins entrepreneurs de la réforme des soins primaires. Une analyse des conditions d'engagement des porteurs libéraux dans les expérimentations Peps et Ipep. Irdes, *Questions d'économie de la santé* n°273.

Bourgeois I., Morize N., Fournier C. (2021). Accompagner le renouvellement de l'action publique en santé au niveau régional : des expérimentations nationales de l'article 51 qui apprennent à (dé)cadre. Irdes, *Questions d'économie de la santé* n° 262.

Morize N., Bourgeois I., Fournier C. (2021). Renouveler l'action publique en santé : un article (51) pour expérimenter avec les organisations de santé. Irdes, *Questions d'économie de la santé* n° 261.

• Rapports

Afrite A., Bourgeois I., Bricard D., Cassou M., Chevillard G., Daniel F., Fournier C., Franc C., Guillaume S., Legrand J., Lucas-Gabrielli V., Morize N., Mousquès J., Pitti L., Schlegel V. (2025). Évaluation de rémunérations alternatives à l'acte (Era2). Rapport (volet 1) du programme d'évaluation Era2 sur l'expérimentation d'Incitation à une prise en charge partagée (Ipep) inscrite dans l'article 51 de la Loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2018. *Rapport Irdes* n° 594.

Afrite A., Bourgeois I., Bricard D., Cassou M., Chevillard G., Daniel F., Fournier C., Franc C., Guillaume S., Legrand J., Lucas-Gabrielli V., Morize N., Mousquès J., Pitti L., Schlegel V. (2024). Évaluation de rémunérations alternatives à l'acte (Era2). Rapport (volet 1) du programme d'évaluation Era2 sur l'expérimentation de Paiement en équipe de professionnels de santé en ville (Peps) inscrite dans l'article 51 de la Loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2018. *Rapport Irdes* n°593.

Revue à comité de lecture

Morize N. (2025). Continuities in policies and turnover among actors: Instrument constituencies in French primary care reforms. *European Policy Analysis*. 10.1002/epa2.70010

Revue à comité de rédaction

Morize N. (2024). Les bons comptes ne font pas l'égalité. Le partage des rémunérations en maisons de santé, *Sociologie du travail*, Vol. 66, n°2.
<https://doi.org/10.4000/1104u>

COMMUNICATIONS

Séminaire Irdes

Legrand J., Pitti L. : Mise en œuvre, effets et usages de l'expérimentation Peps en centres de santé : (Re)valoriser la médecine sociale en formalisant et en visibilisant le travail de soin, Mardi de l'Irdes, novembre 2023.

Séminaires, colloques scientifiques

Cassou M., Bricard D., Franc C., Mousquès J. : Par tête ou par acte ? impact d'un changement de paiement des centres de santé pluriprofessionnels en France. *Journées des économistes de la santé français (JESF)* 2025, 4-6 décembre 2025, Créteil.

Fournier C., Morize N., Legrand J., Pitti L., Schlegel V., Bourgeois I. : Au-delà des "déserts médicaux" : quelles logiques territoriales chez les professionnels de soins primaires ? *Congrès de la Société française de santé publique*, octobre 2023.

Bourgeois I., Fournier C., Legrand J., Morize N., Pitti L., Schlegel V. : Au cœur des expérimentations tarifaires en soins primaires, des tensions entre professionnel.les de santé et administrations autour de la problématisation des territoires. *58^e colloque ASRDLF*, juin 2022.