

Introduction

L'article 51 de la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2018 représente une formidable opportunité pour transformer et adapter le système de santé aux défis épidémiologiques, technologiques ou économiques auxquels il devra faire face dans les années à venir. La plupart sont d'ores et déjà bien identifiés : vieillissement de la population, défauts de coordination et besoin d'intégration de l'offre de soins, nécessité impérieuse de renforcer la prévention, amélioration de la qualité des soins et du respect des souhaits des patients. A cette liste déjà longue s'ajoute encore le besoin de concevoir des modèles efficaces pour parvenir à intégrer le développement foisonnant des nouvelles technologies. Tout cela doit enfin s'inscrire dans la contrainte de maîtrise des dépenses de santé qui, en France, font partie des plus élevées au monde.

Le dispositif de l'article 51 a d'abord choisi de s'appuyer sur l'expérience et la créativité des professionnels de santé et acteurs de terrain pour s'emparer de ces problématiques et proposer les innovations organisationnelles qui permettront de dessiner le système de santé de demain. Il identifie aussi la nécessité de faire évoluer les modes de rémunération des professionnels comme un des principaux leviers pour la mise en place de ces nouvelles organisations.

Partant d'une idée nouvelle et d'une initiative de quelques professionnels, le chemin est long jusqu'à l'intégration de cette innovation dans le système de droit commun, son adoption par d'autres professionnels, sa dissémination dans d'autres territoires, auprès de nouveaux patients et dans d'autres contextes. Pour favoriser ce cheminement, le modèle de l'expérimentation s'est imposé comme un dispositif transitoire indispensable de concrétisation et de maturation d'un projet. Désormais inséparable de l'expérimentation, l'évaluation est aussi consacrée par la loi comme un passage obligatoire et systématique. Il n'est plus concevable aujourd'hui d'envisager la généralisation d'une expérimentation sans apporter les éléments de preuve de son intérêt et sa faisabilité.

L'évaluation doit apporter des garanties de pertinence et d'efficacité ou d'efficience ; elle peut aussi identifier des effets non désirés qu'il s'agira de corriger. Dans le cadre de l'article 51, le cadre réglementaire a aussi conféré à l'évaluation des fonctions spécifiques d'information et d'aide à la décision de différentes instances décisionnaires, du Gouvernement et du Parlement.

Pour cela, le dispositif d'évaluation qui se met en place tente ainsi de conjuguer ces différents objectifs et missions.

L'évaluation se distingue d'une démarche de recherche

Dans le cadre de l'article 51, l'évaluation a d'abord une fonction d'aide à la décision pour le régulateur qui doit définir les suites à donner à l'expérimentation : faut-il l'étendre, la prolonger, l'arrêter, la faire évoluer... ? L'évaluation revêt ici une dimension normative qui s'attache plus particulièrement à fournir des preuves de la faisabilité, de l'efficacité et de l'efficience du dispositif évalué. Elle se distingue en cela d'une pure démarche de recherche.

La distinction avec la recherche tient aussi à l'impossibilité pour la majeure partie des expérimentations de s'inscrire dans le cadre expérimental idéal requis par les canons de la recherche académique. Il en va de même pour les données nécessaires à l'évaluation dont certaines seront probablement indisponibles. L'article 51 ambitionne de développer et suivre des expérimentations « naturelles », c'est-à-dire qui se développent dans des conditions de vie réelle. L'évaluation devra faire avec ces imperfections.

Ces observations n'excluent pas autant la mise en œuvre dans certains cas de travaux de recherche, qu'ils soient à l'initiative des porteurs (dans le cadre d'appels à projets PREPS, PRME, IReSP par exemple) ou de la Cellule d'évaluation. Ils permettront d'approfondir les enseignements tirés de projets spécifiques ou de mettre en perspective des problématiques transversales à différents projets.

L'évaluation est un processus externe et indépendant

S'il a été choisi de recourir à une évaluation externe, celle-ci n'exclut pour autant pas le porteur de projet. Au-delà des points de rencontres planifiés qui sont décrits dans le guide, le porteur a toujours la possibilité à la fois d'interroger l'évaluateur et de lui expliquer ce qu'il fait dans le cadre de son projet. L'évaluation externe des expérimentations n'est donc pas un jugement purement descendant et déconnecté de la réalité du terrain. Elle vient au contraire garantir la transparence du processus, l'objectivité des analyses et une équité de traitement entre les projets.

Le dispositif s'inscrit dans une logique « d'industrialisation »

Le nombre et la diversité des projets ont conduit à développer un cadre commun articulé autour des trois critères (faisabilité, efficacité / efficience, reproductibilité), ainsi qu'une démarche pragmatique et graduée, consistant à adapter ce cadre et l'ampleur des travaux d'évaluation aux enjeux, aux données disponibles, aux coûts des travaux à mettre en œuvre. Enfin, pour accélérer et faciliter la mise en œuvre des travaux, la Cellule d'évaluation va travailler avec plusieurs équipes sélectionnées dans le cadre d'un marché public. Ces équipes rassembleront des consultants et des chercheurs ayant une grande expérience de l'évaluation et regroupant des compétences pluridisciplinaires. Sera ainsi mise en œuvre une forme « d'industrialisation » de l'évaluation.

Cette organisation ne constitue en rien un renoncement à l'exigence et la rigueur méthodologiques requises. Le guide rappelle à cet égard quelques éléments sur les bonnes pratiques en la matière. Dans tous les cas, la période initiale de l'évaluation sera consacrée à l'étude minutieuse de la conception du projet, à la réalisation d'un diagnostic des données disponibles et de celles qui pourraient être raisonnablement recueillies au fil de l'expérimentation. Cette période débouchera sur l'élaboration d'une méthodologie adaptée et partagée avec le porteur de projet, qui sera validée par la Cellule d'évaluation.

L'organisation de l'évaluation des expérimentations de l'article 51 constitue un défi : mener de front autant de chantiers d'évaluation n'est pas courant. Inévitablement, et c'est d'ailleurs ce qui a été constaté à l'étranger, il est probable que l'on devra réaliser des arbitrages entre le niveau d'évaluation désiré et celui que l'on pourra effectivement réaliser. Cela posera plus souvent problème pour les petites expérimentations où le nombre de patients inclus ne sera pas toujours suffisant pour mener des études quantitatives satisfaisantes. Toutefois, il s'agira aussi de développer les approches et les méthodes habiles qui permettront d'apporter les connaissances pertinentes pour nourrir les réflexions des instances décisionnaires.
