

Journées de l'économie de la santé 2016

Gestion et économie médicales

La contractualisation de l'action publique – Le cas des Agences Régionales de Santé

Victor Duchesne

CEPN – Université Paris 13

Doctorant de 1^{er} année sous la direction de
Philippe Batifoulie et Corinne Vercher-Chaptal

Introduction

- Un projet de recherche en cours
- Déterminer les phénomènes et les tendances qui parcourent l'évolution de l'action publique
- Que peuvent apporter les économistes aux analyses existantes ?
- Cinq phénomènes : territorialisation, démocratisation, agencification, contractualisation, étatisation
- Le secteur de la santé et les Agences Régionales de Santé (ARS)
- Le rôle majeur du contrat dans la coordination entre les agents
- L'essor des théories contractuelles dans les sciences sociales : économie, gestion, droit

I. Cinq phénomènes

A. Territorialisation et démocratisation

•Territorialisation

–Organisation territoriale forte

–Régionalisation, loi de décentralisation du 2 mars 1982

•Démocratisation

–Démocratie sanitaire

–Loi du 4 mars 2002 qui synthétise la jurisprudence et la nouvelle déontologie médicale produites au cours des années 1990 sous la pression des pandémies type sida (Domin, 2005)

–Une transformation du malade passif en « personne responsable de sa santé » (Aïdan, 2011) dans la mesure où le malade ne produit plus seul la santé qui devient le fruit d'une négociation entre un patient (informé et consentant).

–On peut distinguer deux niveaux de démocratisation, celui du colloque singulier c'est-à-dire de la relation patient-médecin et celui du débat autour du système de santé et de son fonctionnement (Domin, 2014).

B. Agencification : la recherche d'autonomie

- Le néologisme « d'agencification » permet de résumer en seul un mot le processus selon lequel l'agence comme structure administrative se développe fortement depuis les années 1990 dans l'ensemble de l'administration.
- « Par « agencification », il faut entendre le mouvement qui a conduit à la diffusion partout dans le monde, à partir des années 1990, d'un principe nouveau d'organisation administrative, traduit par la *prolifération* d'« agences ».
- En 10 ans, entre 2000 et 2010 autant d'agences (50) ont été créées qu'en 65 ans entre 1935 et 2000.
- Les agences constituent aujourd'hui un élément important de l'administration puisque le Conseil d'état dénombrait en 2012, 103 agences représentant 330 milliards d'euros (72,8 milliards sans les caisses nationales de sécurité sociale) et 145 000 emplois équivalents temps plein).
- Le Conseil d'État (2012) retient deux critères pour définir une agence : l'autonomie et l'exercice d'une politique nationale de manière directe (« structurante »).
- Impact du New Public Management

C. La contractualisation pour permettre l'autonomie

• Pour sortir du traditionnel contrôle vertical de l'administration, les nouvelles structures que sont les agences, doivent trouver un moyen de, à la fois rester dans le giron de l'administration n'étant pas des AAI et à la fois s'en émanciper.

• Le contrat permet de fixer de manière négociée, les agences étant autonomes, les moyens et les objectifs nécessaires à l'accomplissement des missions des agences (Conseil d'État, 2012).

• « La contractualisation correspond à un nouveau style et à un nouveau registre de l'action politique et administrative se fondant sur la négociation et le consensus plutôt que sur l'autorité. L'État contemporain recherche l'adhésion des acteurs de préférence à l'action unilatérale, ce que les spécialistes de la gouvernance publique désignent de manière quelque peu euphorique comme la « coproduction » ou la « co-construction » de la norme publique et de l'action publique. » (Conseil d'État, 2007)

• Développement d'un droit « souple » est défini doctrinalement comme « règles de conduite énoncées dans des instruments auxquels n'a pas été conférée une force obligatoire en tant que telle, et qui peuvent néanmoins produire certains effets juridiques - indirects - et dont l'objet est potentiellement de produire des effets pratiques ».

• Il permet de faire exister dans le domaine juridique la loi qui laisse la place à des situations qu'elle n'a pas explicitement formalisées.

D. Étatisation

•Historique

–La sécurité sociale est sous la tutelle (à priori) du ministère des affaires sociales et le contrôle (a posteriori) de celui des finances (Palier, 2005) pour « assurer la coordination des efforts accomplis, veiller au respect de la loi et des règles essentielles de bonne gestion administrative et financière », ainsi que du parlement qui est en charge des décisions en matière d'organisation et de financement de la Sécurité sociale de 1948 à 1958, année à laquelle ces décisions sont transférée au gouvernement.

–Années 1970 : instauration de la carte sanitaire qui pose ainsi les prémices d'un système de santé ouvertement planifié et régionalisé par le politique.

–Le constat que toutes « les grandes réformes de l'assurance maladie en 1945, 1958, 1960, 1967, 1995 ont toutes été promulguées par ordonnances (ou décrets), c'est-à-dire de façon unilatérale par un exécutif décidé à surmonter les oppositions, notamment médicales, à des mesures jugées indispensable ». (Tabuteau, 2010)

•La raison budgétaire va émerger, à la fin des années 1960, la dépense de protection sociale passant en effet de 12,18 % du PIB en 1949 à 14,27 en 1955 avant de se stabiliser entre 17 et 18 % de 1965 à 1970.

•Néolibéralisme et New Public Management

–La fin du compromis fordiste

—« --- - --- - --- 1 ARS-CRSA-CNS-HCSP-HAS-CEPS-IVS-INPES-ANSM-ANSES-
INERIS-ABM-ASN-IRSN-EFS-INCA-EPRUS-ATIH-ASIP-IDS- ANAP-CNG-CPAM-
UNCAM-UNOCAM-UNPS-URPS-CNSA - --- - --- - 2 ».

II. La santé : le cas « exemplaire » des ARS

A. Les Agences Régionales de Santé : l'aboutissement d'une évolution historique ?

- Les Agences Régionales d'Hospitalisation (ARH)

- 24 avril 1996 dans le cadre des ordonnances dites « Juppé »

- Groupement d'Intérêt Public

- « dangereusement fragilisées par la propension des organismes qui la composent à affecter leurs ressources sur d'autres priorités que celles de l'ARH, ce qui pose un problème grave de cohérence des pouvoirs publics. » (Ritter 2008)

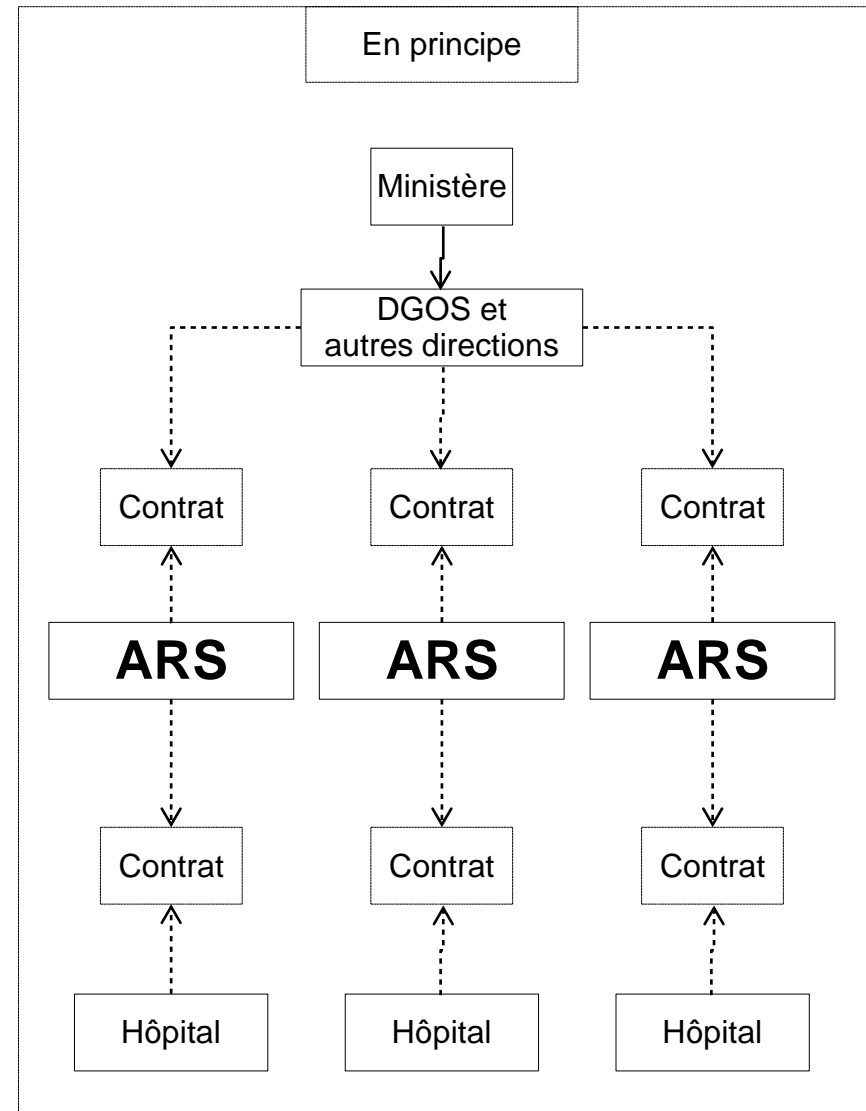
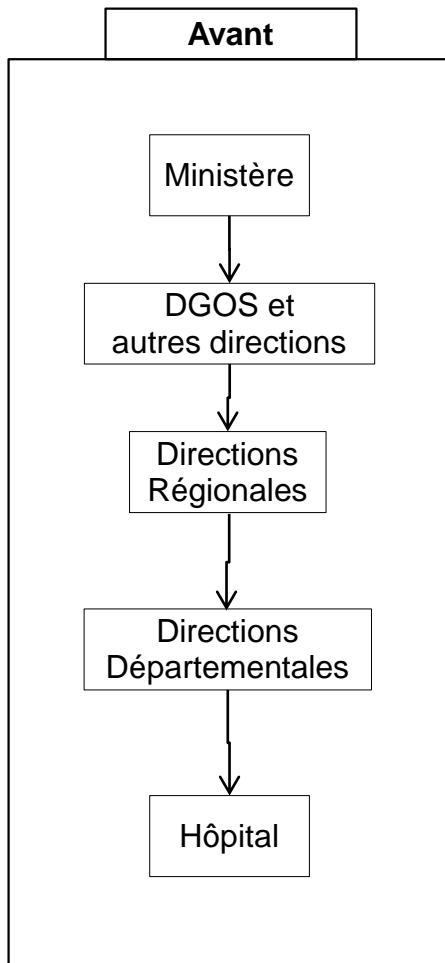
- Loi du 21 juillet 2009 relative à l'Hôpital, aux Patients, à la Santé et au Territoire (HPST)

- Résoudre les problèmes liés « à la coordination insuffisante de l'ensemble des acteurs et d'une inégale répartition des professionnels de santé sur le territoire, l'accès aux soins devient une question croissante pour nos concitoyen »

• Une structure administrative à part entière dotée de sa propre personne morale et relevant du statut de l'établissement public de l'État à caractère administratif sous la tutelle du ministère en charge de la santé, de l'assurance maladie des personnes âgées et des personnes handicapées.

- Elles remplacent ainsi sept anciennes structures :
 - ARH,
 - Groupements Régionaux de Santé Publique (GRSP),
 - Missions Régionales de Santé (MRS),
 - Directions Départementales de l'Action Sanitaire et sociale (DDASS),
 - Directions Régionales de l'Action Sanitaire et sociale (DRASS),
 - Unions Régionales des Caisses d'Assurance Maladie (URCAM),
 - Caisses Régionales d'Assurance Maladie (CRAM).

B. Un mode d'action privilégié : le contrat



**Schéma n°1 : évolution souhaitée
du fonctionnement du système de santé** 12

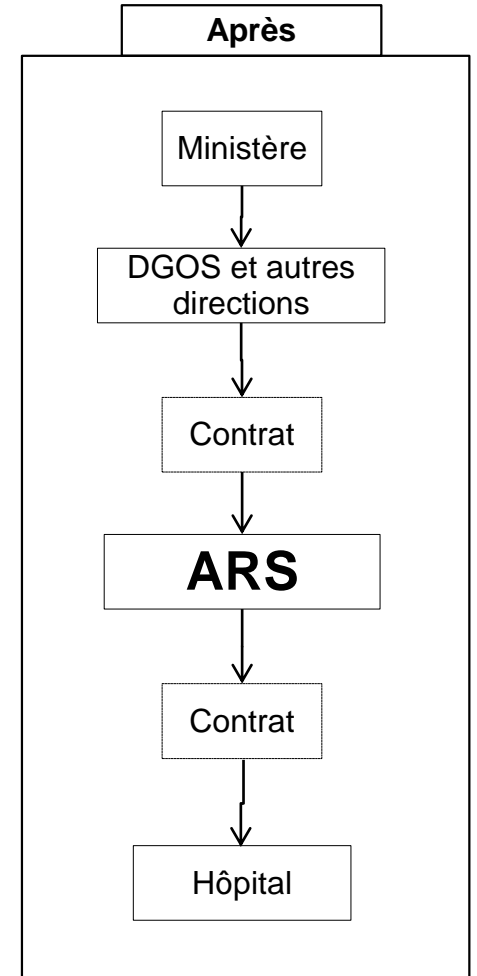
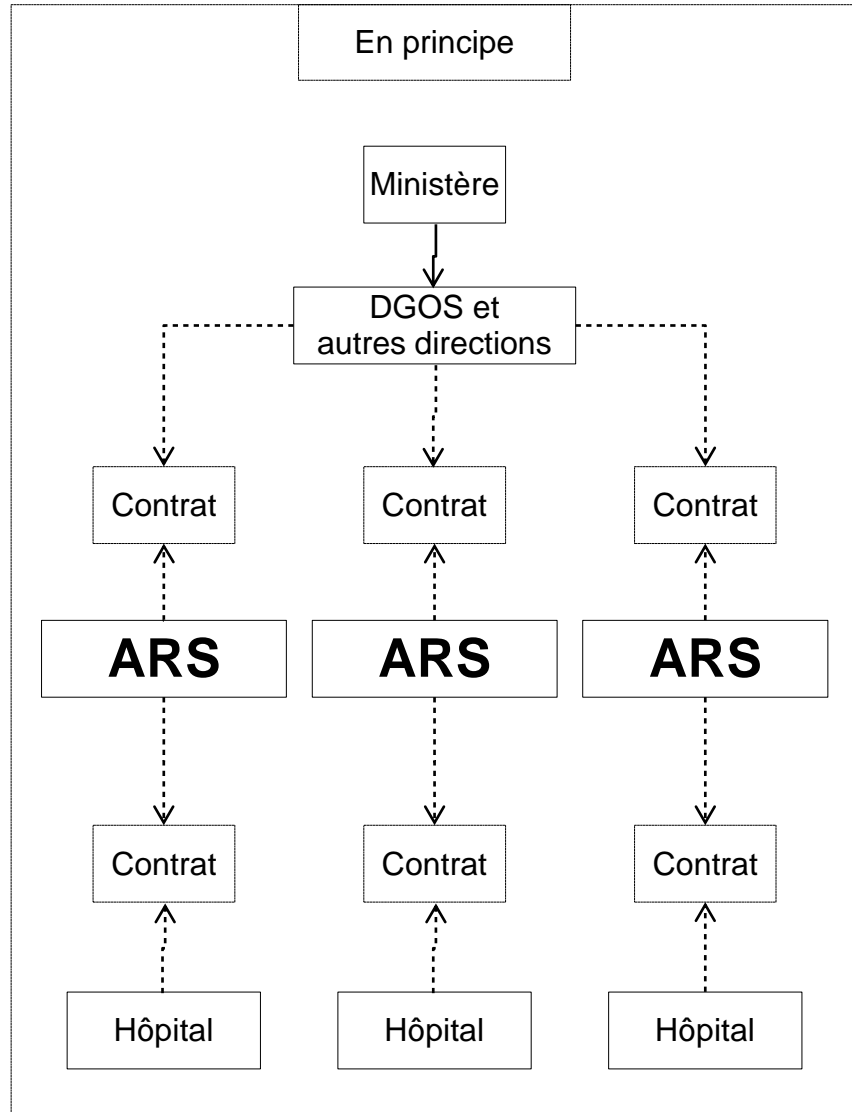
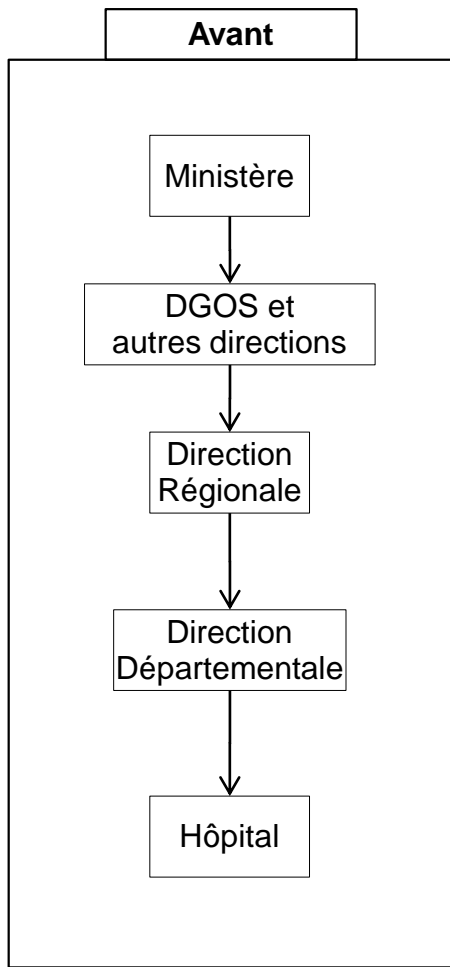


Schéma n°2 : évolution constatée du système de santé



Schéma n°3 : une contractualisation généralisée en santé

C. Quelques éléments pour un premier bilan

•La campagne de contractualisation des établissements de l'ARS Île-de-France commencée mi-2013 va se terminer fin 2015 ou début 2016 alors que la durée de contractualisation ne doit normalement pas excéder une année après la détermination du Plan Régional de Santé. Cette situation s'explique par la complexité des CPOM.

•La différence entre ces deux générations de CPOM est flagrante dans la mesure où la seconde abandonne la tentative de première tout compter et de tout prendre en compte. Elle cible plus spécifiquement quelques indicateur (variables). De plus la seconde génération cherche à cibler quelques indicateurs précis et à établir une véritable relation négociée avec les établissements.

•On décomptait en juillet 2009 à la création des ARS, plus de 700 applications nationales et locales. Un budget de 20 millions d'euros était prévu mais à cause des difficultés budgétaire il a été ramené à 10 millions et aucun crédit n'était prévu dans la loi de programmation de 2012. (CdC, 2012).

•Les ARS gèrent des sommes colossales représentant 173 Md € de dépenses mais ne peuvent en répartir que 42Md€ (24 %) sur lesquelles elles ne disposent de réelles libertés de choix que pour seulement 2,9M€ soit 2 % du montant total.

III. L'essor des théories contractuelles en sciences sociales

(économie, gestion, droit)

A. L'essor des théories contractuelles en économie standard

- La théorie néoclassique dans l'impasse dès les années 1960 : un modèle trop ambitieux
- Idée qu'un « détour de production » est nécessaire pour comprendre la complexité de la réalité : abandon de la coordination exclusive des agents par le marché et ses avantages pour l'analyse économique.
- Pour y arriver, les économistes vont s'intéresser à une institution l'organisation qui pour l'instant faisait figure de « boîte noire » et était résumée à tort à une fonction de production, dont l'exemple type en est l'entreprise. La science économique passe ainsi « du marché à l'organisation » comme moyen de coordination privilégié des agents.
- L'explication que les économistes vont trouver pour expliquer ce changement d'échelle et l'échec, de la TEG est la prise en compte dans leur analyse d'une variable jusqu'à maintenant ignorée : l'information.

• On doit cette solution aux travaux précurseurs de Arrow puis ceux de Akerlof, Pauly, Stiglitz (Pannequin, 2011).

• L'idée est que si les agents économiques ne se coordonnent pas correctement sur les marchés c'est à cause de l'imperfection de l'information, les prix ne fournissant et ne synthétisant pas toute l'information disponible pour chaque agent.

• Il existe donc des asymétries d'information entre eux, certains disposant de plus d'information, d'autres de moins d'informations. L'information n'est pas répartie de manière égale.

• L'incertitude liée à l'information entraîne un risque d'opportunisme.

• Les agents sont des Homo œconomicus c'est-à-dire des êtres rationnels, ils manipulent donc l'information dont ils disposent pour maximiser leur utilité au détriment de l'intérêt général.

•

• Comprendre et de modéliser ce processus d'échange tenant compte de l'information et des comportements opportunistes

• Un « cadre unificateur » qui peut prendre le nom général « d'économie de l'information », ou ceux plus spécifiques de « théorie des contrats », « théorie des incitations », « théorie du signal », « théorie du principal-agent » (Tirole, 2013) ou encore « économie des contrats » (Brousseau et Glachant, 2000).

• La diversité des dénominations de ce cadre mérite quelques précisions car même si elles ont toutes des liens, elles ne sont pas exactement équivalentes et renvoient chacune à un concept précis.

• « L'économie de l'information » : centralité de l'information privée pour la coordination des agents.

• « L'économie des contrats » : moyen envisagé pour penser la coordination

• On peut définir six caractéristiques de l'approche contractuelle de l'économie des contrats (Brousseau et Glachant, 2000 ; Salanié, 2013) :

- un marché où s'échange un ou deux biens du reste de l'économie (équilibre partiel)
- coordination entre deux agents principalement c'est-à-dire à un niveau bilatéral
- les difficultés liées à l'information et le contrat comme dispositif de coordination
- modalités de la coordination : routines, incitations, principes d'autorité, moyens de coercitions, etc. »
- la manière dont les contrats sont créés (règles et structures)
- observation dans le temps

• Une grande diversité :

- la Théorie des Incitations (T.I.)
- la Théorie des Contrats Incomplets (T.C.I.)
- la Théorie des Coûts de Transaction (T.C.T.)

Théorie		Rationalité	Information des contractants	Institutions extérieures aux contractants	Problématique principale
TS	TW	Substantielle	Complète et symétrique	Parfaites (garantissant l'absence de déviations par rapport aux plans annoncés) => exogènes	Établissement centralisé et simultané de tous les prix (et donc des quantités échangées)
TSE	TI	Substantielle	Complète et asymétrique	Parfaites (garantissant l'exécution des engagements) => exogènes	Schémas de rémunération révélateurs et incitatifs
	TCI	Substantielle	Complète et symétrique	Imparfaites (incapables de vérifier certaines variables) => exogènes	Allocations de droits de décision et de droits au surplus résiduel pour inciter à réaliser un investissement non <u>contractualisable</u>
	TCT	Limitée	Incomplète et asymétrique	Très imparfaites (incapables de vérifier certaines variables et soumises à la rationalité limitée) => endogènes	Construction d'un dispositif de prise de décision a posteriori et d'un mécanisme pour rendre exécutoire l'engagement

Tableau n°1 : les différentes théories contractuelles en économie

B. L'économie des conventions

•L'Économie des Conventions (EC) permet par son approche de la coordination particulière d'envisager le contrat et en même temps de le dépasser.

•L'EC fournie de nombreuses sources synthétisant l'approche contractuelle des contrats dans une perspective critique (Eymard-Duvernay et al., 2006 ; Favereau, 1989, 1996 ; Béjean 1994, 1997).

–Un courant hétérodoxe fort capable de constituer une alternative à l'approche contractuelle standard.

–Un courant pragmatique ou d'instrumental, où l'EC et la théorie de l'Agence forment des cadres complémentaires pour l'analyse de l'économie et la formulation de recommandations pour améliorer son fonctionnement comme dans le cadre des politiques publiques.

•La rationalité procédurale « s'intéresse au processus de délibération qui conduit à une décision » alors que la rationalité limitée n'est qu'une version « affaiblie » ou une vision « négative » de la rationalité substantielle, dans la mesure où les agents à cause de limites informationnelles et cognitives ne peuvent maximiser leur fonction d'utilité.

C. En gestion : la théorie positive de l'agence

• Une théorie de l'organisation cherchant « à expliquer à partir du cadre de référence, le fonctionnement l'émergence et la survie de différentes formes d'organisation ».

•

• On peut distinguer 4 grande caractéristiques :

– Rationalité limitée des agents

– Existence de coûts de transfert de la connaissance entre les acteurs

– Les coûts d'agence

– Aliénabilité des droits décisionnels

• La TPA va donc entrer dans la boîte noire de l'entreprise (plus généralement l'organisation) et la concevoir comme un « nœud de contrats » ou « centre contractant » (Charreaux, 2000) qui centralise les relations afin de permettre la coordination la plus efficace des agents.

• Pour être efficace, l'entreprise doit par les contrats à la fois allouer les droits à chaque agent et à la fois mettre en place un système de contrôle permettant d'évaluer, de mesurer la performance et incitant les agents à respecter l'allocation des droits.

• Elle reste une « fiction légale ».

D. La contractualisation du droit

• Des inquiétudes, « d'ambiances contractuelles » (Quitaine, 2004), de « techniques contractuelles » tandis que d'autres vont parler de phénomènes plus généraux comme « le contractualisme » (Supiot, 2007 ; Richer 2014) ou la « contractualisation » (Richer, 2014) pour désigner cette mode et domination du contrat.

• Une première contractualisation : l'administration a de plus en plus recourt à l'objet juridique qu'est le pseudo-contrat pour agir, changement « par le droit » .

• Une deuxième contractualisation : celle « du droit » en lui même, dans le sens où toutes les sphères du droit accordent de plus en plus de place au au contrat et aux principes qui en découlent en tant que concept ou en tant que procédure l'on observe une évolution du droit à accorder de plus en plus de poids et de portée aux voix des parties qui s'opposent

• La « lex » (la loi) « désigne un impératif s'imposant à tous » c'est-à-dire « l'existence d'un cadre normatif commun qui rend possible la reconnaissance et la garantie d'un certain nombre de prérogatives individuelles ». Ce cadre est mis en place par le législateur en l'occurrence l'État. Le droits des individus sont donc encadrés et limités et tirent leur forces de ce cadre (Supiot, 2007).

• Un renversement des normes : la loi laisse donc la place à une procédure de négociation bilatérale tant sur les résultats que sur les modalités du processus judiciaire.

E. Bilan : le contrat comme outil privilégié de la coordination entre les agents

- Une évolution parallèle :

- de la science économique vers le contrat : théories de l'agence, de l'information et des incitations

- du droit : renversement des normes, le contrat au détriment de la loi

- de la gestion : forte pénétration de la logique du marché et du contrat dans les modes de gestion des organisations

- Une contractualisation enchevêtrée avec d'autres phénomènes : territorialisation, agencification, étatisation, démocratisation

- La santé : terrain privilégié d'observations de cette évolution

- Un secteur à la pointe des réformes administratives

- Combinaison de ces différents phénomènes

- L'accès aux soins : une priorité gouvernementale

Conclusion

- La compréhension du phénomène contractuel et des phénomènes afférents
 - État des lieux
 - Une évolution permanente des théories contractuelles
 - Au delà de ces phénomènes comment théoriser ces évolutions
- « Marx », théorie de la régulation, économie des conventions
- Dialogue entre les disciplines dans l'étude d'un objet : le contrat
- La place des économistes et des théories économiques dans la construction des
- discours autour de l'administration publique