

**LE CONTRAT D'OBJECTIFS
ET DE MOYENS : UNE MESURE
D'EFFICACITÉ ET UN ACTE
DE MANAGEMENT
DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES
DE SANTÉ**

Abdelhak SAIHI

*Maître de Conférences, ENA d'Alger
Directeur de l'Ecole Nationale de Santé Publique,
El Marsa, Alger*

Une des questions les plus difficiles au vu du droit public et depuis quelques années est celle qui consiste à qualifier la nouvelle notion « contrat d'objectifs et de moyens » comme étant un vrai contrat ? Cette notion est également employée dans le projet de réforme hospitalière, initié par notre pays.

En effet, cette notion, appliquée en droit comparé⁽¹⁾ notamment en droit français entre l'Etat et la région dans le cadre de la politique de décentralisation, a soulevé de nombreuses interrogations.

Cette même notion est considérée du point de vue de la théorie du management public et des sciences de gestion comme étant une nouvelle technique de gestion permettant « de gommer⁽²⁾ certaines aspérités, d'introduire plus de souplesse, voire de ressusciter l'initiative

1. E. Fantome, les relations contractuelles entre collectivités publiques: l'analyse juridique dans le contexte de la décentralisation, AJDA, 1990.

2. Y Saint. Jours, La situation juridique du pers. SS, RDSS, juin 1989.

et le sens de responsabilité à la base». Les juristes ont tenté de rechercher, pour qualifier « les contrats d'objectifs et de moyens » comme étant un contrat administratif, certains éléments d'usage d'un contrat tels que:

- les deux parties concernées
- la division en articles;
- la notion d'engagement;
- l'utilisation fréquente du terme contrat;
- le style avec leur valeur de l'impératif;
- la précision des actes prévus;
- le calendrier d'exécution;
- le financement.

Bien qu'il soit clair que ces éléments peuvent figurer dans ce contrat au même titre qu'un autre contrat entre une personne publique et une personne privée, cela n'étant pas définitivement un argument de qualification.

Un arrêt du Conseil d'Etat français du 25 octobre 1996 a estimé que le contrat de plan passé entre l'Etat et la région (pays de Loire) « n'emportait pas par lui-même aucune conséquence directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit ». Ce qui explique que la force juridique du contrat n'est pas bien cernée et qu'il ne s'agit pas par voie de conséquence d'un contrat administratif et qu'il ne s'agit pas non plus d'un acte unilatéral de l'administration .

Il est clair que cette notion de contrat d'objectifs et de moyens consiste à initier des démarches conventionnelles d'objectifs préalablement négociés et des moyens alloués en fonction des priorités fixées pour la nouvelle gestion publique; celle-ci s'oriente principalement sur l'efficacité, l'efficience, en introduisant dans les organisations publiques les instruments et les mesures de développement qui ont fait leur preuve dans les entreprises privées. Les principes et le contenu d'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens sont étudiées en point A, les modalités pratiques et la mise en œuvre de ce contrat en point B.

A - Les principes et le contenu d'élaboration d'un contrat d'objectifs et de moyens

Contracter avec l'Etat, dans le cadre de la gestion du service public de santé, s'est prendre des engagements sur l'usage que fera ce service public de la délégation de gestion qui lui sera confiée, et c'est surtout obtenir, en contrepartie, à la fois des garanties sur la réalité de cette délégation et sur les orientations que l'Etat mettra en œuvre.

1 - Dans le secteur de la santé, ce contrat répond a deux objectifs et se repose sur cinq principes :

* Deux objectifs:

- dynamiser la reconfiguration de l'offre de soins par l'adoption d'un projet d'établissement et un schéma de référentiels (SROS).

- maîtriser les dépenses de santé par la coordination des actions à tous les niveaux du dispositif santé.

* Cinq principes:

- rendre compatibles les projets d'établissements avec le SROS⁽³⁾ (en mettant en réseau l'offre de soins);

- préciser les priorités et les domaines à développer, en affectant les ressources financières en fonction des objectifs;

- associer l'ensemble des partenaires au sein de l'établissement public de santé.

- définir un dispositif de mise en œuvre par l'élaboration des indicateurs, des indices, et des plans d'action et par la détermination des résultats à atteindre.

- évaluer et corriger les écarts.

3.SROS (Schéma Régional d'Organisation Sanitaire).

2 - Le contenu du contrat :

Le contenu du contrat d'objectifs et de moyens à passer entre l'Etat et ses établissements publics de santé fait l'objectif d'une négociation et d'une démarche préalable de détermination d'objectifs et de moyens. Il s'inscrit dans une vision de développement et modernisation de l'activité et de l'offre de soins. Son contenu peut concerner à titre indicatif les éléments suivants:

- les modalités d'organisation interne.
- Les transformations d'activité
- Les questions de coopération et de réseau.
- Les démarches d'allocation de moyens et des ressources
- Les indicateurs de suivi et d'évaluation.
- L'institution de procédés de la contractualisation interne.

Ces contrats, qui apparaissent comme des supports d'une politique d'efficacité et d'efficience du service public de santé, doivent être valorisés comme des outils de gestion interne; Ils peuvent offrir une occasion aux établissements publics de santé de faire intégrer les nombreuses contraintes qui pèsent sur leur gestion et d'obtenir de la part de leur tutelle des engagements.

Ils leur permettront d'avoir une vision claire à moyen terme du contexte budgétaire et de ce qui est prévu pour le développement des activités, c'est une volonté de sortir d'une situation d'incertitude puis ce qu'il est possible d'engager un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens.

B - Modalités pratiques et mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens :

Une des conditions essentielles dans la formalisation du contrat est de centrer son contenu sur le malade, dès lors ou il s'agit d'une nouvelle vision de la gestion du service public de santé. C'est dans ce cadre qu'il est intéressant de lancer avant la définition des objectifs une démarche de négociation et d'arrêter par la suite les modalités de mise en œuvre du contrat.

1 - Démarche de négociation :

La méthode de négociation se base sur un seul interlocuteur représentant l'Etat, et sur des critères et des référentiels affichés publiquement; Ils peuvent figurer dans la lettre de mission attribuée aux établissements publics de santé.

Le contenu de la négociation peut porter sur les questions soulevées précédemment dans le point A.

2 - La mise en œuvre du contrat :

Les contrats d'objectifs et de moyens présentent, au moins, trois questions essentielles; intéressant à la fois l'Etat et les établissements publics de santé:

- l'accord de l'Etat dans le contrat est un engagement de soutien, de contrôle et de suivi.

- les activités objet du contrat, doivent permettre une grande transparence dans la gestion des activités de soins.

- le processus à engager permettra le développement d'une culture d'évaluation des organisations publiques.

La mise en œuvre de ces contrats qui met en interaction l'ensemble des acteurs au sein de l'établissement public de santé devrait privilégier la communication interne et la concertation.

Afin de garantir un bon déroulement de cette action contractuelle qui n'est conçue que comme un outil de gestion au service de la performance des services de santé, il ne peut être exclu aucun organe de gestion au sein de l'établissement public de santé. Les organes délibérants, consultatifs et directions opérationnelles doivent être associés dans les premières étapes de réflexion du contrat.

Il reste bien entendu que les outils et les instruments de gestion tels que les budgets programmes, les tableaux de bord, ainsi que toutes les autres démarches managériales doivent accompagner la nouvelle démarche contractuelle.

CONCLUSION

De ce qui précède, nous pouvons affirmer que le contrat d'objectifs et de moyens n'est qu'un outil de gestion. Il permet de privilégier une gestion basée sur des approches se rapportant à la matérialisation des objectifs consacrés dans les missions institutionnelles et de les traduire en plan d'action.

L'optimisation des ressources des organisations de santé passe d'abord par une gestion par objectifs et par une mobilisation des ressources disponibles. Leur action deviendra efficace dès lors qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un programme délimité en fonction des priorités locales et des objectifs fixés.

L'introduction de ce nouveau concept dans le paysage de la gestion des organisations publiques sera une innovation juridique de taille. Elle pourra, au moins, viser deux objectifs importants :

- la valorisation des acteurs dans le secteur de la santé.
 - l'affirmation de l'engagement de l'Etat dans son action de développement du service public de santé.
-