

Date : 20 mai 2019

Destinataires : HAS et DiQASM

## Propositions UNA et NEXEM pour une évolution du dispositif d'évaluation

Le présent document énonce les propositions d'évolution de la procédure d'évaluation des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS). Il a été rédigé par les équipes d'UNA et de NEXEM sur la base :

- Des souhaits d'orientations formulés par la HAS, la DiQASM et la DGCS notamment au cours des comités de concertation des 14/09/2018 et 29/01/2019 ;
- Des échanges entre nos organisations et la HAS ;
- Des conclusions du rapport IGAS de juin 2017 et du rapport parlementaire de juillet 2018 sur l'évolution de la démarche qualité au sein des EHPAD et de son dispositif d'évaluation ;
- Des retours d'expérience en provenance des établissements et services adhérents d'UNA et de Nexem ;
- Des échanges avec plusieurs organismes habilités à effectuer des évaluations externes ;
- Une volonté unanime des acteurs de terrain de rénover, simplifier et alléger le dispositif actuel autour de 4 grandes orientations :
  - Améliorer la qualité de l'offre sociale et médico-sociale et l'adapter aux besoins et attentes évolutifs des personnes ;
  - Optimiser les organisations, accroître la performance, sécuriser les prestations et les conditions d'intervention ;
  - Prendre en compte les spécificités du secteur social et médico-social ;
  - Garantir une plus grande cohérence des différents dispositifs évaluatifs et de pilotage des structures pour mettre fin à leur actuel foisonnement.

Chaque proposition ci-après détaillée comporte les principaux constats et questionnements que suscite le dispositif actuel ainsi que des suggestions d'évolution. Une représentation schématique rassemble nos diverses réflexions et suggestions d'amélioration en dernière page.

### 1. Un périmètre à recentrer autour de l'accompagnement des personnes

#### Nos constats et questionnements

S'interroger sur la direction à prendre pour le prochain dispositif d'évaluation, c'est probablement requestionner le sens et la portée à donner aux travaux de rénovation du dispositif :

- A multiplier les dimensions (management, etc.) dans le périmètre du processus d'évaluation, il y a un risque certain à s'éloigner du cœur de métier qu'est l'accompagnement et à ne plus situer les personnes au centre des préoccupations et des pratiques des professionnels ;
- Qu'est ce qui est prioritaire pour les ESSMS et qui justifie leur existence et leurs missions ? Quelle est leur raison d'être, d'exister, d'intervenir ? Quel est le fondement des ESSMS ?
- Quels sont les objectifs de l'évaluation et quels résultats attendus ? Quelle stratégie évaluative ? Pour quelle finalité ? Comment renforcer l'utilité de la démarche d'évaluation ?

### Nos propositions

Il convient indéniablement de repartir du besoin des personnes. Ainsi, le périmètre de la prochaine procédure d'évaluation doit au minimum comprendre les dimensions suivantes :

- La couverture des attentes, besoins et aspirations des personnes ;
- Le parcours de vie et la qualité de l'accompagnement des personnes ;
- La bientraitance institutionnelle ;
- Le respect et l'effectivité des droits des personnes ;
- Le pouvoir d'agir des personnes et la capacité à s'accomplir par elles-mêmes ;
- La continuité de service ;
- La prévention (soins, fragilités, perte d'autonomie, risques domestiques, etc.) ;
- Le lien social et la vie citoyenne ;
- Les spécificités liées aux publics, aux métiers, aux activités et aux mécanismes de prise en charge ;
- La coordination des interventions.

En revanche, il convient de s'interroger sur la place à accorder aux dimensions suivantes :

- Gestion des ressources humaines, risques professionnels et qualité de vie au travail ;
- Système d'information ;
- Organisation et fonctionnement des ESSMS ;
- Amélioration continue (enquêtes de satisfaction, traitement des réclamations, etc).

Par ailleurs, le futur dispositif d'évaluation doit être en capacité de mesurer les impacts, apports, bénéfiques, effets attendus et inattendus des prestations sur les personnes accompagnées et ainsi s'articuler avec les indicateurs de mesures de la performance et de la qualité qui sont ou pourront être développés (par l'ANAP notamment). L'intérêt d'évaluer les impacts réside dans la perspective de réajuster l'offre de service des ESSMS en fonction des retours constatés. En effet, le futur dispositif évaluatif doit être en capacité de prendre en compte et de s'adapter dans le temps à la transformation de l'offre sociale et médico-sociale, en vue d'aller vers une société plus inclusive.

Les recommandations de bonnes pratiques professionnelles (RBPP) doivent servir à analyser et enrichir les pratiques des professionnels. En revanche, elles doivent être rendues plus accessibles, lisibles et compréhensibles pour les professionnels de terrain. Les réactualiser et les convertir en fiches repères par exemple pour faciliter l'appropriation de ces outils. Sauf exception, et même si les RBPP constituent un levier important pour améliorer les pratiques, elles ne doivent pas revêtir un caractère opposable.

## **2. La création d'une véritable dynamique au sein des ESSMS**

### Nos constats et questionnements

Un manque d'opérationnalité est souvent évoqué de la part des professionnels, d'où ces questions légitimes :

- Qu'est-ce qui peut mettre en mouvement les professionnels ?
- Qu'est-ce qu'ils peuvent entreprendre et juger utiles et qui représente pour eux une façon pertinente de progresser ?
- Comment continuer à inscrire les ESSMS dans une démarche d'amélioration continue de la qualité et à maintenir leur mobilisation ?

### Nos propositions

Le futur dispositif évaluatif doit permettre aux ESSMS de poursuivre leur engagement dans une réelle dynamique d'amélioration continue de la qualité des services rendus. Le nouveau dispositif d'évaluation doit générer une dynamique dans les équipes et leur donner le sentiment d'être une source de progrès. Ainsi, il doit :

- Être actionné sous la forme de plans d'actions pour être vécu comme un processus opérationnel et non comme une lourdeur administrative ;
- Être impliquant pour le personnel de direction, d'encadrement et d'intervention ;

- Constituer un instrument de management dans le cadre du pilotage et de la mise en œuvre du projet d'établissement ou de service ;
- Prendre en compte la charge de travail des professionnels ;
- Apporter de l'efficacité et du confort dans l'exercice de leur métier.

Les plans d'actions et les résultats des actions conduites doivent être retracés dans les documents clés des ESSMS, à savoir :

- Projet d'établissement ou de service ;
- Rapport d'activité ;
- CPOM quand il existe ;
- Supports de communication à destination des personnes accompagnées, des partenaires et des pouvoirs publics.

La publication des rapports d'évaluation auprès du grand public doit permettre une information transparente sur la qualité des prestations rendues et doit favoriser la responsabilisation des gestionnaires d'ESSMS à s'inscrire véritablement dans une démarche d'amélioration continue.

### 3. Un dispositif d'évaluation en connexion complète avec son environnement

#### Nos constats et questionnements

- Comment mettre fin à l'empilement des dispositifs existants ?
- Comment harmoniser les calendriers des EI/EE pour les structures multi-activités ou pour les organismes gestionnaires de plusieurs ESSMS ?
- Comment rationaliser l'empilement des textes à respecter par les ESSMS (annexe 3-10 CASF, Charte Nationale Qualité, cahier des charges SAAD, RBPP, certification de services, etc.) ?
- Quel statut conférer à la certification de services ?

#### Nos propositions

Le nouveau dispositif d'évaluation doit présenter une articulation indispensable avec les différents dispositifs évaluatifs et de pilotage des ESSMS et notamment en matière d'articulation calendaire, de cohérence des périmètres, d'optimisation du rendu compte. Ainsi, l'évaluation des ESSMS doit être en connexion avec :

- Le renouvellement de l'autorisation des ESSMS, qui doit être notamment basé sur la qualité du service rendu par les ESSMS. En revanche, le renouvellement des autorisations ne doit pas dépendre des seuls résultats de la procédure d'évaluation. Il reste à définir la nature du lien entre les 2 procédures. Par ailleurs, des sanctions pourraient être envisagées lorsque les ESSMS n'ont pas satisfait à la procédure d'évaluation ;
- Le projet d'établissement ou de service. La future procédure doit s'articuler avec le cycle de vie et les objectifs du projet d'établissement ou de service ;
- La procédure de contractualisation (soit la procédure budgétaire en l'absence de CPOM, soit les CPOM conclus avec le CD et/ou l'ARS ou la DDCS, quand ils existent). En effet, les CPOM ne sont pas encore généralisés à l'ensemble des ESSMS. Pour les ESSMS disposant déjà d'un CPOM, une concordance de calendrier et d'objectifs doit être recherchée ;
- L'élaboration et l'évaluation des schémas d'organisation (schémas gérontologiques, projets régionaux de santé, etc.). Dans la mesure du possible, la temporalité de la future procédure devrait pouvoir être en cohérence avec celle des schémas d'organisation territoriale ;
- Les démarches spécifiques à certains ESSMS (par ex, autodiagnostic des SAAD dans le cadre de la Charte Nationale Qualité, etc.) ;
- La certification de services : il nous semble que la certification de services doit pouvoir toujours constituer une alternative à la procédure d'évaluation et son équivalence totale doit pouvoir être préservée.

Dans tous les cas, les réflexions de la HAS devront être conduites en intégrant l'enjeu clé du secteur de l'Economie sociale et solidaire (ESS) ainsi que le maintien de la capacité d'innovation des ESSMS.

Le nouveau cadre devra être sécurisant pour les personnes accompagnées sans restreindre la possibilité des acteurs d'inventer de nouvelles formes de réponses.

Pour les structures sous CPOM, le projet d'établissement ou de service de l'ESSMS s'articule pleinement avec le CPOM conclu avec le CD et/ou l'ARS ou la DDCS, quand il existe. Leur temporalité fait l'objet d'un ajustement car leur finalité devrait coïncider. Accord entre l'autorité de contrôle et de tarification et l'organisme gestionnaire d'ESSMS autour d'objectifs (indicateurs de réponse aux objectifs qui peuvent être la réponse aux besoins de la population cible, et indicateurs financiers pour le dialogue de gestion) qui correspondent à un enjeu territorial, le CPOM intègre une 2<sup>ème</sup> catégorie d'indicateurs liés plus particulièrement aux prestations rendues, à l'organisation, au fonctionnement et aux bonnes pratiques des ESSMS (travaux avec l'ANAP, la DGCS, etc.). Le projet d'établissement ou de service devient pleinement pour l'ESSMS un outil global de pilotage et de négociation avec l'autorité compétente établi à partir du contexte local et des schémas régionaux de santé et les schémas départementaux d'action sociale, ces schémas constituant un véritable outil de pilotage de l'action sociale et médico-sociale du département (CD)/DDCS) ou de la région (ARS). Les divers indicateurs servent à mesurer la réalisation effective du CPOM. Le projet d'établissement ou de service est réactualisé tous les 5 ans (art. L311-8 CASF)

Les SAAD disposant d'une certification de service (Cap'Handéo, NF Service d'AFNOR, etc.) bénéficient d'une équivalence totale avec le contenu de l'évaluation (arrêtés du 15 mai 2018). La reconnaissance d'équivalence totale entre d'autres certification de services (ex : ESMS Autisme) et évaluation doit permettre de valoriser l'engagement des structures et des parties prenantes dans des dispositifs évaluatifs spécifiques répondant aux besoins particuliers des publics accompagnés. L'articulation entre les deux dispositifs et le périmètre de cette équivalence seront à reconsidérer en fonction du prochain périmètre de l'évaluation. La question du financement – prise en charge financière de la certification (comme pour la procédure d'évaluation).

#### 4. Evolution de la temporalité et du contenu du dispositif d'évaluation des ESSMS

##### Constats et questionnements

- Sous une période de 15 ans d'autorisation, les professionnels s'accordent que 3 évaluations internes et 2 évaluations externes cela constitue un rythme probablement trop soutenu qui laisse peu de temps à des actions approfondies et étalées sur le long terme ;
- Quel nouveau rythme pour les évaluations ?

##### Nos propositions

- La temporalité de la future procédure doit être en cohérence avec celle des schémas d'organisation territoriale et le cycle de vie du projet d'établissement ou de service (5 ans) ;
- Remplacement des évaluations internes actuelles au profit de la production par les ESSMS d'un plan d'actions et de la mesure d'indicateurs, et d'un rendu-compte dans le rapport d'activité (RA) des ESSMS
- Intervenant tous les 5 ans et allégée, l'évaluation par un organisme habilité vient apprécier la dynamique interne en matière d'amélioration continue, la qualité du service rendu ainsi que l'effectivité des plans d'actions prévus par les ESSMS ;

Même si les textes ne prévoient pas explicitement une évaluation interne, l'approche méthodologique des structures peut néanmoins la maintenir. Il nous semble important que les ESSMS, s'autoévaluent en requestionnant leurs pratiques, leur organisation, leur fonctionnement, l'accompagnement des personnes, la qualité du service rendu, etc. La notion de diagnostic partagé avec les parties prenantes et de croisement des regards est préservée. En revanche, l'EI dans son questionnement est fractionnée (ce qui la rend plus simple et par conséquent plus facile à mettre en œuvre) et une réelle dynamique d'amélioration continue de la qualité est instaurée par une mise en œuvre des orientations stratégiques et des objectifs opérationnels du projet d'établissement ou de service sous la forme d'un plan d'actions qualité régulièrement suivi par un comité de pilotage. Ce suivi est retracé chaque année par l'ESSMS

dans son rapport d'activité, lequel est transmis aux autorités compétentes. Cela devient un travail au long cours, basé sur une réelle dynamique devant s'instaurer lors des temps évaluatifs priorités autour de thématiques différentes chaque année au regard du référentiel d'évaluation unique (à construire par la HAS). C'est à chaque ESSMS de définir l'ordre de ces priorités en fonction des enjeux locaux, territoriaux et des problématiques singulières rencontrées. Le rapport d'EI fait état sur la période couverte par le PE/PS des actions conduites en matière d'évaluation des prestations et de leurs impacts sur le service rendu. Il est transmis tous les 5 ans à l'autorité compétente ayant délivré l'autorisation. L'EI précède l'évaluation effectuée par les organismes habilités.

## **5. Une implication plus forte des autorités et un financement adéquat**

### Nos constats et questionnements

Le financement de la procédure d'évaluation ne doit plus être assuré par les fonds propres des organismes gestionnaires. Alors :

- Comment impliquer plus étroitement et pleinement les autorités compétentes dans le cycle de vie et le processus d'évaluation des ESSMS ?
- Comment inclure le processus d'évaluation dans une démarche globale de dialogue de gestion, en lien avec le déploiement des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) ?
- Comment mettre en place un fonds de financement des évaluations externes ?

### Nos propositions

Les autorités de contrôle et de tarification compétentes, principaux destinataires des rapports d'évaluation, assurent la prise en charge financière des évaluations (fléchage des dépenses d'évaluation dans les enveloppes nationales/départementales). Deux objectifs sont poursuivis :

- 1) les responsabiliser dans le dispositif et les amener à s'impliquer, à utiliser le contenu des rapports d'évaluation dans leur dialogue avec les ESSMS ;
- 2) apporter de la neutralité et de l'impartialité dans le processus d'évaluation externe entre ESSMS et organismes habilités en charge de l'évaluation. Autre piste de financement : la CNSA ou l'ONDAM comme caisse qui finance et négocie les tarifs de l'évaluation.

## **6. Une réelle indépendance et légitimité des organismes habilités en charge de l'évaluation**

### Nos constats et questionnements

- Quel poids accordé au regard externe des organismes habilités dans le processus évaluatif ? Comment réinterroger l'ensemble de la relation contractuelle « ESSMS / Évaluateur / Financier » afin d'améliorer la crédibilité et la légitimité de l'habilitation administrative et technique des organismes évaluateurs externes et de garantir toute neutralité et indépendance ?
- Comment fiabiliser la méthodologie et la qualité des évaluations externes ?

### Nos propositions

Le processus d'habilitation des organismes évaluateurs doit être renforcé : qualification des évaluateurs, critères qualité d'habilitation, pertinence du processus d'évaluation, mesure de la satisfaction des ESSMS.

# Propositions UNA/Nexem pour une évolution du dispositif d'évaluation des ESSMS

**Objectifs**

- Améliorer la qualité de l'offre et l'adapter aux besoins et attentes évolutifs des personnes
- Mettre en cohérence l'ensemble des démarches applicables au secteur social et médico-social

