

Le dispositif d'évaluation interne et externe des établissements et services sociaux et médico-sociaux

Note de synthèse sur le rapport de l'IGAS paru en juin 2017



Contexte du rapport

Près de quinze ans après la promulgation de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002, qui impose aux établissements la réalisation d'évaluations interne et externe, le Premier Ministre a confié à l'Inspection Générale des Affaires Sociales la mission de réaliser une évaluation de ce dispositif.

Alors que quasiment tous les établissements et services sociaux et médico-sociaux autorisés ont été évalués, l'enjeu identifié est notamment de « *préparer les évolutions nécessaires à la poursuite de l'objectif d'amélioration de la qualité de l'offre* ».

L'objet du rapport est donc de faire un diagnostic des démarches d'évaluation interne et externe d'une part et d'autre part de proposer des pistes d'amélioration.

En synthèse

Un dispositif pertinent dans son concept et mobilisateur

Bien qu'il n'existe pas d'outils de mesure objective de la qualité, tant les acteurs de terrain que les autorités de tarification ont le sentiment que **les démarches d'évaluation ont eu un impact positif en termes de qualité**. L'exploitation des enquêtes réalisées par l'IGAS montre que les évaluations se sont traduites par des actions concrètes dans de nombreux établissements, ce que confirme une enquête réalisée par KPMG.

L'obligation faite aux établissements de réaliser ces évaluations **a permis de consolider des démarches qualité, pour la plupart déjà mises en œuvre. Ces démarches ont par ailleurs été utilisées comme outil de management**, permettant d'appuyer la réflexion des professionnels sur l'accompagnement proposé. Au total, la mise en œuvre des démarches a permis de lever les réticences initiales qui pouvaient exister dans le secteur et a nourri la réflexion des professionnels sur leurs pratiques.

Le rapport pointe également, la forte mobilisation des autorités de tarification. Ces dernières se sont impliquées tant du point de vue méthodologique, avec l'élaboration de référentiels par exemple, que du point de vue financier, avec pour certaines l'octroi d'aides permettant le financement des démarches d'évaluation externe. Elles jugent dans l'ensemble que l'étude des rapports leur a été globalement utile en dépit des difficultés d'analyse (cf. infra).

Un manque d'encadrement et d'outils partagés

Le processus d'évaluation n'est pas assez encadré et le marché de l'évaluation peu structuré

Un processus d'habilitation est incomplet

L'évaluateur externe est désigné par l'établissement, sur la base d'une liste d'organismes habilités par l'Anesm. Au-delà du biais méthodologique introduit – rémunération de l'évaluateur par le commanditaire-, **le rapport IGAS pointe des problématiques relatives aux capacités des organismes habilités, qui sont de natures très variées**. C'est aux établissements évalués de vérifier la qualification des intervenants notamment, ces derniers n'ayant pas toujours les outils adaptés pour le faire. Au total, le processus de désignation de l'évaluateur est souvent fondé sur le prix de la prestation, par ailleurs très variable.

Par ailleurs, le retrait d'habilitation ne peut être fondé sur des critères de qualité des productions des évaluateurs, puisque l'Anesm n'est pas récipiendaire des rapports. Le point de vue des établissements et des autorités est la seule source d'information à la disposition de l'agence. De ce fait, la majorité

des retraits d'habilitation sont consécutifs à une demande de la part de l'organisme (59,4% des retraits entre 2009 et 2015).

Un cahier des charges de l'évaluation large et peu de références communes

Le cahier des charges fixé aux organismes concernant l'évaluation est considérée comme peu précis. Les lignes directrices fixées portent sur les objectifs de l'évaluation externe et les étapes de la procédure. Ainsi, il n'existe pas de règle en matière de présence sur place, relativement à la taille de la structure, par exemple. De même, aucun élément relatif au modèle du rapport n'est donné, en-dehors de la synthèse et de l'abrégé. Ces éléments renforcent la grande disparité existant en termes de qualité des rapports élaborés par les organismes habilités.

Concernant le processus d'évaluation, l'IGAS remarque **qu'il n'a pas été élaboré, au niveau national, de référentiel d'évaluation, tant pour l'évaluation interne que pour l'évaluation externe**. Les référentiels utilisés ont été élaborés sur la base d'initiatives d'acteurs impliqués : ARS, fédérations, établissements ou groupes d'établissements. Il en résulte, une fois encore, **une grande hétérogénéité des outils utilisés**. Ce d'autant que les acteurs impliqués ont tous mené leurs actions en parallèle, sans partage de bonnes pratiques.

Par ailleurs, les recommandations publiées par l'Anesm, qui donnent des indications concernant l'évaluation des activités, sont développées inégalement en fonction des secteurs. L'enquête menée montre que les professionnels de certains secteurs manquent de références. La mission remarque que les recommandations sont appropriées de manière variable, en partie du fait de leur forme, considérée comme trop littéraire, mais également car elles ne sont pas adressées directement aux professionnels et supposent une impulsion de la part de l'encadrement.

Au total, l'IGAS interroge le choix fait de ne pas imposer de cadre normatif aux établissements concernant les évaluations.

Dont découlent des difficultés dans l'exploitation des résultats et les suites données à la démarche

En l'absence d'outils communs et du fait de la diversité des organismes évaluateurs, **les démarches imposées par la loi 2002-2 ont donné lieu à des rapports dont la forme est très variable, et dont le contenu apparaît hétérogène**, entraînant pour les autorités des difficultés à exploiter de manière pertinente les résultats. De plus, les suites à donner aux démarches d'évaluation sont mal identifiées.

Des autorités peu préparées pour exploiter les résultats des évaluations

Un rappel du calendrier des démarches d'évaluation interne et externe permet d'identifier une première problématique quant à l'exploitation des résultats : une grande majorité des établissements est soumise aux mêmes échéances. Par conséquent, **les autorités de tarification ont dû gérer un afflux très important de rapports d'évaluation, dans un laps de temps relativement court**. Face à cet afflux, 19% des ARS et 33% des services déconcentrés de l'Etat ayant répondu à l'enquête de l'IGAS ont déclaré ne pas avoir exploité les rapports d'évaluation interne.

Face à cet afflux, les autorités ont mis en place des organisations *ad hoc* et fait face aux coûts de formation associés. La plupart ont développé des outils de suivi des échéances, ou des grilles d'analyse permettant de faciliter l'instruction des rapports. Néanmoins, deux points sont soulignés : d'une part ces initiatives n'ont pas été encadrées au niveau national, par conséquent chaque acteur a développé ses propres outils ; d'autre part, **l'hétérogénéité des formats des rapports a généré des difficultés d'analyse**, relevées par une majorité des acteurs interrogés par la mission de l'IGAS (64% des services déconcentrés et 94% des ARS).

Enfin, l'IGAS souligne une difficulté supplémentaire en partie liée à l'hétérogénéité des pratiques en matière d'évaluation : la difficulté à identifier des axes de travail communs aux établissements évalués. En effet, cette identification permettrait de favoriser des échanges de bonnes pratiques, de justifier des actions de formation et/ou de sensibilisation auprès des établissements. Cependant, le rapport note que la comparaison entre les établissements est exclue par l'annexe 3-10 du Code de l'Action Sociale et des Familles. Cette exclusion est conçue, selon l'IGAS, comme un moyen de ménager les établissements.

Les suites à donner à la démarche ne sont pas structurées

En termes de traitement des suites des évaluations interne et externe, l'IGAS souligne dans un premier temps que **les difficultés d'exploitation expérimentées par les autorités, n'ont pas systématiquement permis aux établissements de bénéficier d'un retour concernant leur résultats**. Il en a découlé une frustration pour les établissements et des interrogations concernant le sens de la démarche, perçue alors comme une obligation supplémentaire sans effet tangible pour les structures évaluées.

Un lien entre évaluation et autorisation en question

L'IGAS rappelle le lien quasi exclusif entre rapport d'évaluation externe et le renouvellement de l'autorisation, celle étant par conséquent uniquement liée à la qualité des prestations produites. Outre que le calendrier contraint a peu permis de baser les décisions de renouvellement sur des éléments relatifs à la qualité des prestations, de nombreux établissements et financeurs critiquent ce lien exclusif et militent notamment pour introduire des critères de pertinence de l'offre sur un territoire ou encore d'efficacité. **Les évaluations ne sont ainsi pas utilisées comme outil de pilotage de l'organisation médico-sociale, mais apparaissent souvent comme une formalité**. Au total, la mission s'interroge sur les liens plus forts à organiser entre les démarches de contractualisation (CPOM) et d'évaluation et la nécessité d'étendre les critères du renouvellement de l'autorisation.

Un processus qui n'est pas adapté à toutes les structures

En conclusion, l'IGAS souligne que les démarches d'évaluation interne et externe ne sont pas nécessairement adaptées à tous les ESSMS. Les plus petites structures ne disposeraient en effet pas de la taille critique nécessaire, permettant de disposer de compétences et de ressources (y compris financières) pour la mise en place des démarches. Le rythme d'évaluation apparaît chronophage et lourd, et par conséquent plus difficile à supporter pour de telles structures.

Par ailleurs, pour les structures intégrées au sein d'hôpitaux, la mission interroge quant à la nécessité de mettre en place une évaluation spécifique, distincte du processus de certification de l'établissement de soins par la HAS.

Les recommandations de l'IGAS

Les principales recommandations formulées par l'IGAS à l'issue du rapport portent sur :

- L'élaboration d'outils communs en matière d'évaluation (référentiels communs, trame de rapport type commun...) et de mesure de la qualité de prise en charge, en lien avec l'ANAP notamment ;
- Etendre le champ des correspondances entre référentiel de certification et cahier des charges des évaluations externes ;
- Systématiser un retour de l'exploitation individuel ou collectif des rapports d'évaluation externe vers les ESSMS ;
- La fiabilisation du processus d'évaluation, portée par un renforcement du processus d'habilitation plus contraignant – certification envisagée -des organismes évaluateurs et des précisions concernant le cahier des charges de l'évaluation externe et les retours attendus de la part des autorités de tarification ;

- L'intégration des démarches d'évaluation interne et externe dans le dialogue de gestion, notamment en supprimant le lien automatique entre remise du rapport d'évaluation externe et renouvellement de l'autorisation (cf. création d'autorisation temporaire souhaité) et en harmonisant les calendriers d'évaluation et de contractualisation.

Enjeux et problématiques

◆ La réalisation des évaluations externes : un marché qui doit se structurer et se réguler

Le marché de l'évaluation externe est récent, il est constitué de très nombreux acteurs dont les critères d'habilitation sont très souples. Il est évident que les ESMS, notamment les plus petits, rencontrent des difficultés pour choisir leur organisme évaluateur et que le prix de la prestation est souvent le premier critère sur lequel ils se basent pour le sélectionner.

Au regard du cahier des charges de l'évaluation à respecter, et de la nécessité de mener une évaluation rigoureuse de la qualité des prestations offertes, seul critère pris en compte par les financeurs pour se prononcer sur le renouvellement de l'autorisation, nous considérons que cette tendance est risquée et qu'elle peut conduire à terme à une réduction de la qualité des rapports d'évaluation. Dans ce contexte, **le cabinet milite depuis son habilitation, en 2009, pour que les critères d'habilitation des organismes évaluateurs soient plus stricts** afin de ne positionner sur le marché que des structures compétentes, intervenant à titre principal sur le secteur social et médico-social et ayant une forte expérience de ce secteur.

Il nous semble donc que la proposition de l'IGAS consistant à certifier les organismes évaluateurs, et donc à s'assurer de leurs compétences en matière d'évaluation, va dans la bonne direction et quelle pourrait avoir pour effet de contribuer à réguler ce marché qualitativement et quantitativement. Elle pourrait également conduire à d'éventuels regroupements/constitution d'offres conjointes notamment entre des cabinets de petite taille et des évaluateurs indépendants. Il nous semble ainsi fondamental de justifier d'un nombre minimal d'évaluations réalisées chaque année afin de d'entretenir les compétences acquises. Bien évidemment, s'agissant de fonds publics, les prix doivent rester compétitifs mais l'effet ciseau consistant d'un côté à accroître, légitimement, les critères de qualité à respecter et, de l'autre, à constater une baisse continue des tarifs sous l'effet de la concurrence effrénée que se livrent les cabinets, ne permettra pas de continuer à assurer au global un niveau de qualité satisfaisant.

◆ La réalisation des évaluations externes : un encadrement plus rigoureux est nécessaire

De la même manière que le marché doit se structurer en vue d'atteindre un plus haut niveau de qualité, l'IGAS a raison de souhaiter que le cadre de réalisation de l'évaluation externe soit davantage harmonisé et qu'il repose sur des outils plus structurés afin notamment de faciliter l'analyse des résultats par les financeurs et produire des recommandations davantage mutualisées.

Il est ainsi indispensable d'élaborer des référentiels d'évaluation externe par catégorie d'établissements/services avec un tronc commun de références communes et des références spécifiques, ce que le cabinet a réalisé en interne avec des référentiels régulièrement actualisés pour tenir compte de l'évolution des recommandations de bonnes pratiques produites par l'ANESM. Concernant ces dernières, et en l'absence de référentiels d'évaluation nationaux faisant foi, certains ESMS n'acceptent pas toujours que les évaluateurs s'y réfèrent dans la mesure où elles n'ont pas de

caractère obligatoire. **Dans les faits, comme le souligne l'IGAS, la très grande majorité des évaluations se déroulent dans un climat serein et en bonne intelligence, avec des structures qui ont dans l'ensemble bien intégré le caractère stratégique de la démarche.** Cependant, quand ce n'est pas le cas, les ESMS profitent de l'absence de cadre évaluatif clair pour résister à la démarche.

En somme, la mise en place de référentiels types et d'une trame de rapport type faciliterait la tâche de l'évaluateur et du financeur. Ces référentiels, s'ils sont mis en place, devront évoluer à la marge au fil du temps. Leur élaboration devrait être partagée et intégrer des évaluateurs externes dans la réflexion.

◆ **Après l'évaluation : pour une utilisation plus efficace des évaluations réalisées**

L'évaluation est réalisée pour une finalité précise, elle doit être utile, servir à quelque chose, afin qu'elle ne constitue pas une simple formalité. Servir à la structure évaluée et à l'autorité de tarification. Le rapport de l'IGAS pointe certes les bénéfices retirés par ces deux acteurs dans le cadre des évaluations réalisées, mais également les difficultés rencontrées (exploitation massive de rapports, manque de retour vers les ESMS, couplage entre évaluation et renouvellement de l'autorisation).

En matière d'exploitation des rapports par les autorités de tarification, une grille d'analyse commune pourrait être établie, en lien avec le rapport type envisagé, afin d'introduire plus d'objectivité/équité dans le traitement des rapports, qui en seraient facilités, avec donc un processus plus fluide. L'objectif pourrait être de concevoir, par exemple à l'échelle régionale, après l'analyse des rapports, une synthèse des points faibles/recommandations relevés dans ces derniers, afin de produire des recommandations communes et d'assister éventuellement des établissements à les hiérarchiser et à les mettre en place.

De même, il est évident que la gestion de la politique du secteur social et médico-social au niveau régional doit être globale et que les renouvellements d'autorisation doivent se baser sur une analyse globale de la situation et pas seulement la qualité des prestations dispensées, qui sont parfois découplés des critères de pertinence et d'efficacité. Les ARS/CD ont une vision globale de la politique, assurée par la mise en place de schémas, auxquels les ESMS participent, et qui va au-delà de la seule – mais néanmoins importante – qualité des prestations dispensées.

Un couplage de la démarche avec la contractualisation dans le cadre des CPOM pourrait sembler judicieux, il renforcerait également l'implication des ESMS dans l'évaluation en leur permettant d'intégrer davantage son caractère stratégique – négociation, management interne, conduite du changement...- et qui ne serait plus exclusivement liée au renouvellement de l'autorisation. Cependant, le calendrier des évaluations externes serait de ce fait à reconsidérer, dans la mesure où la durée habituelle des CPOM est de 5 ans, temporalité qui correspond à celle de l'évaluation interne. Une réflexion sur ces temporalités pourrait être engagée avec les acteurs associatifs qui perçoivent comme trop contraignants les calendriers définis pour la réalisation des évaluations internes.