

CNFPT INSET ANGERS

EVALUATION INTERNE ET EXTERNE DES ETABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MEDICO-SOCIAUX

11 septembre 2012
Synthèse





Sommaire

Introduction	3
La démarche d'évaluation : facteur de progrès pour les ESSMS	4
Pourquoi une démarche d'évaluation ?	4
• Six idées reçues sur l'évaluation	4
• Enjeux de la démarche d'évaluation	4
• Fonctions de l'évaluation	4
Remettre l'utilisateur au cœur du dispositif médico-social	5
• La dimension éthique de l'évaluation interne : l'importance de la relation entre le professionnel et l'utilisateur	5
• Les trois figures de l'utilisateur	5
A chaque service, son évaluation : contre l'idée reçue d'une uniformisation des pratiques.....	6
• L'exemple d'un EHPAD de la Hague	6
• L'évaluation dans les services d'aide à domicile	6
Comment procéder ? Cadre réglementaire, outils et méthodes des évaluations	8
Les fondements juridiques des évaluations.....	8
• Les principaux articles de la loi du 2 janvier 2002	8
• Décrets supplémentaires et textes spécifiques	8
• Périmètre et calendrier de l'évaluation	8
• Cas particuliers des services à la personne et des services à domicile	9
L'ANESM, un soutien pour les ESSMS.....	9
• Missions de l'ANESM	9
• Les modalités d'habilitation des organismes d'évaluation	9
Outils et méthodes des évaluations	10
• Les recommandations de bonnes pratiques de l'ANESM	10
• Méthode de l'évaluation interne	11
• Comment définir son système de référence ?	11
• Outils de conduite de l'évaluation externe	11
Au cœur de la démarche d'évaluation : la nécessité du dialogue entre les acteurs	12
La difficile question du choix des organismes évaluateurs	12
• Modalités du contrôle des organismes évaluateurs par l'ANESM	12
• Les acteurs de ce contrôle	12
• L'origine des contrôles engagés par l'ANESM	12
L'évaluation comme outil de dialogue entre l'ESSMS et l'autorité	13
• Le rôle des autorités.....	13
• L'exemple du Département des Landes	14
L'évaluation, un travail d'équipe	14
• Les bénéfices de l'évaluation pour les agents	14
• La nécessité de bien communiquer sur les conséquences financières de l'évaluation	14
Conclusion	15

Introduction

Le 11 septembre 2012, à l'Institut national spécialisé d'études territoriales (INSET) d'Angers, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a consacré une journée de séminaire à la question de l'évaluation interne et externe des Etablissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS). Réunis à cette occasion, des directeurs d'ESSMS et d'autres agents territoriaux (Centres communaux d'action sociale – CCAS, conseils généraux, etc.) ont ainsi été informés sur les enjeux et les modalités de la démarche d'évaluation, afin d'en comprendre à la fois les fondements théoriques et les conditions pratiques de réalisation.

Depuis la loi du 2 janvier 2002, la démarche d'évaluation est une obligation légale pour tous les ESSMS. Pourtant, peu d'acteurs du secteur médico-social ont été formés à la mise en œuvre d'une telle démarche, ce qui montre l'intérêt des formations organisées à l'INSET d'Angers sur cette question, qui accueillent de plus en plus de professionnels. La raison de cet intérêt : de nombreux établissements voient se rapprocher la date d'expiration de leur autorisation de fonctionnement. Or, le renouvellement de cette autorisation est conditionné au bon déroulement de la démarche d'évaluation.

Au-delà de cet aspect juridique, le séminaire a eu pour avantage de mettre en évidence les finalités profondes de la démarche d'évaluation. **Il s'agit en effet d'une procédure très spécifique, différente de l'audit et du contrôle, qui a pour fin, au-delà du seul renouvellement de l'autorisation de l'établissement, de constituer un outil de pilotage du cœur de métier, d'aider au management interne, et de favoriser le dialogue entre l'ESSMS et l'autorité qui a délivré son autorisation.** En cela, elle profite à la fois aux usagers, qui voient leurs attentes mieux prises en compte ; aux agents, qui y voient une occasion de renouveler leurs méthodes et ses pratiques ; aux autorités de tarification et de contrôle, qui en tirent une lisibilité plus grande sur la vie et le fonctionnement des établissements dont ils ont la charge.

Trois axes de questionnements ont structuré les débats au cours de cette journée :

- En quoi la démarche d'évaluation constitue-t-elle un facteur de progrès pour les ESSMS ?
- Comment s'effectue-t-elle, selon quel cadre réglementaire, quels outils et quelles méthodes ?
- Quels acteurs y sont impliqués, et dans quelle mesure leur coordination est-elle nécessaire ?

La démarche d'évaluation : facteur de progrès pour les ESSMS

Pourquoi une démarche d'évaluation ?

● Six idées reçues sur l'évaluation

Céline Le Méhauté, Directrice générale adjointe (DGA) de la cohésion sociale et de l'égalité des chances de la Ville de Cherbourg-Octeville, observe que la démarche d'évaluation est grevée de multiples idées reçues, qui sont susceptibles de freiner sa mise en œuvre. De nombreux acteurs du secteur médico-social se montrent en effet réticents face à cette dernière, car ils considèrent tout d'abord qu'elle occupe un temps précieux, ensuite qu'elle risque d'entraîner une certaine standardisation des pratiques, dans un domaine où chaque professionnel tient beaucoup au caractère unique de l'accompagnement qu'il offre. Ils la voient également souvent comme une sanction, un instrument de contrôle des pratiques, ou un dispositif imposé de manière arbitraire. Le coût de cette démarche est aussi régulièrement présenté comme un obstacle à son lancement.

● Enjeux de la démarche d'évaluation

A ces idées reçues, Céline Le Méhauté oppose les arguments suivants :

- les changements de pratiques occasionnés par l'évaluation permettront amplement de rattraper le temps passé à la mettre en œuvre
- contre le risque d'une standardisation des pratiques, chaque établissement doit veiller à mettre en valeur les spécificités de sa structure
- l'évaluation n'a pas pour but d'invalider les pratiques, mais de permettre leur remise en question
- **une évaluation, loin d'être un outil arbitraire, doit associer concerner non seulement les agents mais également l'ensemble de la chaîne hiérarchique de la collectivité ainsi que ses élus**
- cette démarche représente certes un coût, mais entraîne également des bénéfices qui permettront de rapidement amortir les dépenses occasionnées.

Outre le fait qu'elle répond à une obligation légale, l'évaluation interne apparaît comme un instrument permettant de redéfinir la stratégie de l'établissement, d'améliorer la qualité du service et de faire émerger une nouvelle dynamique d'utilité sociale.

● Fonctions de l'évaluation

Les différents enjeux déclinés par Céline le Méhauté rejoignent les quatre fonctions de l'évaluation présentée par Philippe Ducalet. Selon ce dernier, en effet, l'évaluation comporte tout d'abord une fonction normative, car elle permet de vérifier la conformité d'une action avec les obligations externes ou internes qui incombent à un service donné. Elle contient ensuite une fonction

cognitive, car elle vient enrichir la connaissance que l'équipe a de ses propres pratiques, ainsi qu'une fonction instrumentale, en favorisant la prise de décision. Enfin, elle est dotée d'une fonction justificatrice, car grâce à elle, les services peuvent attester de la pertinence de leurs structures et de leurs projets.

Remettre l'usager au cœur du dispositif médico-social

● La dimension éthique de l'évaluation interne : l'importance de la relation entre le professionnel et l'usager

Une fois mis en évidence les enjeux et les fonctions de la démarche d'évaluation, reste à déterminer son objet, exercice difficile s'il en est, mais auquel s'est prêté Philippe Ducalet lors de cette journée. Pour cela, il se réfère à la définition de « relation de service » telle que proposée par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) : « *un acte immatériel visant une transformation d'état, qui se fait en faveur de quelqu'un et dont les effets sur celui-ci sont incertains* ». **Le travail d'un professionnel du secteur social ou médico-social se fait toujours en relation avec une personne et, par extension, avec ses proches. Comme tel, il ne saurait être « théorisable » a priori, selon Philippe Ducalet. En effet, ce travail doit toujours tenir compte de la part d'imprévisibilité propre à toute relation humaine.**

● Les trois figures de l'usager

La relation dans le secteur médico-social se fait au premier chef avec l'usager, **placé au centre du dispositif et considéré par tous comme une personne à part entière**. Du fait de la place centrale de cette personne, il est nécessaire de bien la comprendre, et surtout de bien anticiper ses attentes. Robert Lafore, anciennement directeur de l'Institut d'études politiques (IEP) de Bordeaux avait coutume de distinguer trois figures de l'usager. Parmi celles-ci, on trouve tout d'abord l'usager sujet de droit. La garantie et la promotion des droits fondamentaux des usagers sont par ailleurs au cœur de la démarche d'évaluation. Vient ensuite l'usager consommateur, en attente d'une prestation de service dans laquelle il a investi son argent. Enfin, l'on trouve l'usager citoyen, dont la prise en considération est particulièrement importante au sein de la démarche d'évaluation. En effet, l'article L116-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) rappelle que « *l'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, et l'exercice de la citoyenneté* ». Cette préoccupation de la notion de citoyenneté se traduit dans les ESSMS par une insistance sur la participation. Les évaluations, interne comme externe, viendront ainsi vérifier que la manière dont l'usager est inscrit dans l'établissement respecte cette dimension citoyenne.

A chaque service, son évaluation : contre l'idée reçue d'une uniformisation des pratiques

● L'exemple d'un EHPAD de la Hague

Corinne Guilbert, Directrice de l'action sociale de la Communauté de communes de la Hague, dans sa présentation de l'évaluation interne de l'Etablissement d'hébergement pour personnes âgées indépendantes (EHPAD) dont elle a la charge, montre que la démarche d'évaluation peut varier selon les services, tant du point de vue des méthodes que du point de vue des résultats.

En effet, la décision de Corinne Guilbert de procéder en 2012 à l'évaluation interne et de prévoir l'évaluation externe pour 2013 a tenu au fait que l'établissement changera de locaux en 2014. Chaque établissement a donc toute liberté, à compter du moment où il se tient au calendrier général des évaluations, d'établir à l'intérieur de ce calendrier une planification qui lui soit propre. De plus, chaque établissement dispose également d'une grande latitude pour définir sa méthode d'évaluation, tant que cette dernière est validée par les élus concernés. En accord avec le Centre intercommunal d'action sociale (CIAS) de la Hague, Corinne Guilbert a ainsi choisi de recruter une étudiante de l'Institut universitaire technologique (IUT) de Cherbourg-Octeville, spécialisée en management de la qualité, pour l'assister dans la démarche de l'évaluation. En parallèle, elle a suivi de son côté une formation de directeur d'EHPAD dispensée à l'INSET d'Angers, et s'en est inspirée pour construire le référentiel qualité servant à définir la méthodologie propre à l'évaluation de son EHPAD. Enfin, la spécificité de l'évaluation de cet EHPAD de la Hague est également sensible au niveau de ses résultats. Corinne Guilbert affirme ainsi que : *« l'évaluation nous a permis d'interroger et de réaffirmer les valeurs et l'éthique qui animent l'EHPAD, de réfléchir à la place laissée à l'usager et de remettre en question nos pratiques professionnelles. En tant que directrice de l'établissement, l'évaluation m'a également offert la possibilité d'engager une démarche d'amélioration continue de la qualité. »*

● L'évaluation dans les services d'aide à domicile

Si l'évaluation peut prendre des formes différentes selon les services, il faut reconnaître que certains services semblent se prêter mieux que d'autres à cet exercice. Céline Le Méhauté s'interroge ainsi sur la façon dont il sera possible de gérer ces temps d'évaluation dans le cadre de services d'aide à domicile. En effet, ces derniers ne disposent pas, en général, et contrairement aux EHPAD, d'une organisation hiérarchique bien déterminée. A cela, Kadija Aibout, directrice du CCAS d'Ezanville, répond que de telles évaluations seront encore plus difficiles à mener dans le cadre des foyers logements, car le personnel y est peu nombreux et les usagers davantage tournés vers l'extérieur que l'intérieur de l'établissement. Dans de telles structures, il sera donc difficile de faire émerger une dynamique de groupe. En revanche, précise-t-elle, **« dans un service d'aide à domicile, la mise en œuvre d'une évaluation peut permettre de recréer des liens entre les aides à domicile, qui sont la plupart du temps à l'extérieur et avec lesquelles il est difficile de mettre en place des réunions de coordination. »**

Comme on peut le constater, la mise en œuvre de l'évaluation s'avérera plus ou moins difficile selon la nature et le fonctionnement du service concerné. Ces différences se font d'autant plus sentir que le cadre réglementaire qui conditionne les évaluations des ESSMS n'est pas le même pour tous. Avant de se lancer dans une démarche d'évaluation, il est donc nécessaire de connaître ces subtilités juridiques, et d'identifier à la lumière de cette connaissance les outils et méthodes orientant la mise en œuvre de cette démarche.

Comment procéder ? Cadre réglementaire, outils et méthodes des évaluations

Les fondements juridiques des évaluations

● Les principaux articles de la loi du 2 janvier 2002

Cécile Dizier, coordinatrice de l'habilitation et du contrôle des organismes à l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), rappelle que le texte de loi à connaître avant de s'engager dans une démarche d'évaluation est la loi 2002-2, codifiée dans le CASF. Les principaux articles de ce code sont l'article L312-1, qui fixe le périmètre des évaluations, l'article L313-1, qui impose la subordination du renouvellement de l'autorisation aux résultats de l'évaluation externe, et l'article L312-8 qui fixe les finalités, les modalités et le calendrier des évaluations.

● Décrets supplémentaires et textes spécifiques

A ce premier cadre légal s'est ajoutée en avril 2007 la création de l'ANESM, chargée d'accompagner et de piloter le dispositif des évaluations. Par ailleurs, quatre décrets sont venus préciser les articles de la loi 2002-2 susmentionnés. Le décret du 15 mai 2007, codifié dans l'annexe 3-10 du CASF, est particulièrement important car il fixe le cahier des charges de l'évaluation externe. Le décret du 3 novembre 2010 précise quant à lui le calendrier des évaluations. Enfin, les décrets des 23 et 30 janvier 2012 portent sur l'habilitation des organismes et les outils fournis aux évaluateurs externes. Doit être également citée la circulaire n°DGCS/SD5C/2011/398 du 21 octobre 2011 qui énonce les principes généraux de la démarche d'évaluation. Enfin, des textes spécifiques ont été rédigés pour les services à la personne et les services à domicile.

- l'article L313-1-2 prévoit un droit d'option pour les services mentionnés dans l'article L312-1 du CASF et permet d'y intégrer la réglementation de ce code.
- l'article D347-1 du CASF prévoit une évaluation externe dotée d'un calendrier spécifique pour les services relevant du droit d'option
- l'article D347-3 du CASF prévoit des dispositions particulières pour les services agréés soumis au droit d'option certifiés.

● Périmètre et calendrier de l'évaluation

L'article L312-1 du CASF dispose que le périmètre de l'évaluation s'étend à l'ensemble des établissements et services. Il inclut ainsi le secteur de la protection de l'enfance, comprenant les services d'aide sociale à l'enfance ou de Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) – les centres éducatifs fermés, par exemple. Il contient également les secteurs de l'enfance handicapée, des personnes adultes handicapées, des personnes âgées, etc. Quant à son calendrier, le droit commun prévoit, pour des ESSMS autorisés pour 15 ans, la

production de trois évaluations internes et deux évaluations externes à compter de la date d'autorisation ou d'agrément initiale. Les évaluations internes forment un processus annuel continu, dont les résultats sont communiqués aux autorités tous les cinq ans. Quant à l'évaluation externe, elle se fait une première fois sept ans après la date initiale d'autorisation ou d'agrément, et une deuxième fois deux ans avant la date de son renouvellement. Il est important de noter que plusieurs dérogations à ce droit commun sont détaillées dans la circulaire du 21 octobre 2011.

● Cas particuliers des services à la personne et des services à domicile

Les services à la personne ne sont jamais tenus de procéder aux évaluations, interne comme externe, sauf s'ils sont soumis à agrément avec droit d'option. En effet, deux possibilités sont offertes en ce cas. Si le service opte pour l'agrément, il ne subit pas d'évaluation interne mais une évaluation externe – sauf s'il est certifié, auquel cas, suivant la décision de l'ANSP, il n'est soumis à aucune évaluation. Mais il peut aussi choisir l'autorisation pour 15 ans, et être alors tenu de produire une évaluation interne tous les cinq ans et une évaluation externe tous les sept ans. Dans le cas de services soumis à autorisation, il est essentiel de bien connaître la date de l'autorisation car elle détermine le calendrier et les échéances de renouvellement. Par ailleurs, les rapports d'évaluation externe doivent être transmis aux autorités six mois avant la date de renouvellement de l'autorisation ou de l'agrément. Les services à domicile soumis à autorisation sont quant à eux concernés par l'évaluation interne comme par l'évaluation externe.

L'ANESM, un soutien pour les ESSMS

● Missions de l'ANESM

L'ANESM a été créée pour fournir aux ESSMS les moyens de répondre à leurs obligations. Dans ce but, elle est dotée de plusieurs missions. Tout d'abord, elle a pour tâche de fournir des recommandations de bonnes pratiques professionnelles, et de valider les bonnes procédures existantes. Ses premières recommandations sont ainsi parues à la fin de l'année 2008 et étaient destinées aux établissements désireux de procéder à leur évaluation interne. Elle est également chargée d'habiliter les organismes extérieurs qui procèdent à l'évaluation externe, et constitue plus largement le régulateur du marché de l'évaluation externe. A ce titre, l'ANESM peut suspendre ou retirer les habilitations des organismes s'ils manquent à leurs obligations lors de la conduite des évaluations externe. De plus, Elle assure le suivi du déploiement de l'évaluation externe en procédant au recensement trimestriel des missions d'évaluation externe en cours. Ce recensement permet d'informer les autorités et de les aider à anticiper l'instruction des rapports à venir. Enfin, l'ANESM appuie les autorités dans le suivi du dispositif d'évaluation, en leur fournissant tous les outils réglementaires ou méthodologiques nécessaires.

● Les modalités d'habilitation des organismes d'évaluation

L'habilitation d'un organisme d'évaluation installé sur le territoire français est valable sur l'ensemble de ce territoire pour une durée illimitée. Tant que l'organisme respecte ses obligations, il peut ainsi continuer à procéder à des évaluations externes. L'habilitation est un processus simple.

L'organisme doit remplir un formulaire-type, et fournir les pièces justificatives demandées. Puis il doit s'engager à respecter un certain nombre d'obligations en matière de déontologie, d'indépendance ou de compétence. L'ANESM ne vérifie nullement *a priori* sa capacité à tenir cette promesse.

Au mois de septembre 2012, 1 050 organismes habilités étaient répertoriés. Ce nombre important est à la mesure des quelques 36 000 ESSMS à évaluer entre 2012 et 2019. La liste de ces organismes habilités est remise à jour tous les 4 mois, publiée au Bulletin officiel et disponible en permanence sur le site Internet de l'ANESM. Par ailleurs, chaque semestre, l'agence produit des statistiques portant sur certains indicateurs de réalisation des évaluations. Son site Internet montre ainsi qu'au 31 décembre 2011, 1 735 missions d'évaluation externe ont été engagées, dont 1 480 achevées.

Le rôle de l'ANESM dans la démarche d'évaluation est primordial, comme le montrent l'importance et la quantité des ressources disponibles sur son site Internet. Ces dernières peuvent être utilisées par les ESSMS dans l'élaboration de leur démarche d'évaluation, laquelle nécessite des outils adaptés et une méthode appropriée.

Outils et méthodes des évaluations

● Les recommandations de bonnes pratiques de l'ANESM

Parmi les outils pouvant servir aux ESSMS pour leur évaluation, figurent au premier chef les recommandations de bonnes pratiques de l'ANESM. Celles-ci sont élaborées selon un processus de concertation associant des experts, des professionnels des services médico-sociaux, des usagers, et d'autres participants. Une fois validées par le comité d'orientation stratégique et le comité scientifique de l'ANESM, elles sont publiées sur le site Internet de l'agence. 25 recommandations ont été produites depuis la création de l'ANESM. Elles sont, pour la plupart, transversales, mais des recommandations spécifiques à chaque secteur sont également en cours d'élaboration. Par ailleurs, 13 synthèses ont été rédigées afin de faciliter la lecture des recommandations.

● Méthode de l'évaluation interne

Selon le schéma esquissé par Philippe Ducalet, toute évaluation interne implique la mise en place d'une architecture adaptée. Pour ce faire, il faut tout d'abord choisir un référent au sein de l'établissement ou du service, qui sera chargé d'encadrer l'évaluation. Un comité de pilotage doit ensuite être formé, afin de soutenir la démarche tout au long de son déploiement. **Par ailleurs, il ne faut pas oublier que cette démarche d'amélioration constitue également un processus d'accompagnement du changement, fondé en interne sur des actions de sensibilisation, de communication et de formation.** Les modalités de ces actions doivent donc être définies en amont. Cela peut prendre, par exemple, la forme de Groupes de travail interdisciplinaires (GTI). La direction de l'ESSMS peut également avoir recours à un consultant extérieur pour définir la méthodologie de l'évaluation, et notamment le référentiel qualité qui l'accompagnera tout au long de son déroulement. A la charge de la direction, toutefois, de définir le cadre de cette intervention.

● Comment définir son système de référence ?

La définition du référentiel qualité servant de cadre à la démarche d'évaluation interne doit être effectuée en respectant quatre étapes successives :

- définition des thèmes de l'établissement, c'est-à-dire ses domaines d'application principaux.
- en fonction de ces thèmes, détermination de références spécifiques
- en fonction de ces références, élaboration de critères spécifiques
- sur la base de ces critères, établissements d'indicateurs objectifs, permettant de mesurer les effets de la démarche d'un point de vue quantitatif.

● Outils de conduite de l'évaluation externe

L'évaluation externe est à l'initiative de l'ESSMS. L'établissement ou le service doit commencer par mettre en concurrence différents organismes habilités avant de choisir celui qui procédera à son évaluation. Ce dernier sera celui qui se sera montré mieux-disant en termes de prix, de qualité de contenu et de méthodologie. L'ESSMS réceptionne ensuite le rapport d'évaluation produit par cet organisme, puis vérifie sa conformité avec le cahier des charges défini par l'annexe 3-10 du CASF. Enfin, il transmet le rapport et d'éventuelles observations complémentaires aux autorités ayant délivré l'autorisation.

Pour mener à bien sa mission, l'évaluateur externe dispose de différents outils. En premier lieu, il doit se référer au cahier des charges défini par l'annexe 3-10, et s'appuyer sur les résultats de l'évaluation interne. Il peut également se servir de deux modèles de synthèse et d'abrégé du rapport élaborés par l'ANESM, qui facilitent la lecture du rapport d'évaluation.

Au vu de l'importance de l'évaluation externe pour le renouvellement de l'autorisation de l'ESSMS évalué, il est essentiel que les établissements et services s'échangent des informations concernant la qualité des différents organismes. Plus généralement, la démarche d'évaluation s'appuie sur un dialogue constant entre les différents acteurs qui y participent

Au cœur de la démarche d'évaluation : la nécessité du dialogue entre les acteurs

La difficile question du choix des organismes évaluateurs

● Modalités du contrôle des organismes évaluateurs par l'ANESM

Le choix par un ESSMS de l'organisme chargé de son évaluation externe est rendu difficile par l'absence de vérification préalable, par l'ANESM, des compétences et de la qualité dudit organisme. Le contrôle des organismes habilités n'est en effet réalisé qu'une fois l'évaluation externe achevée. Ce choix s'explique notamment par le fait que ce contrôle ne porte pas sur la capacité des évaluateurs recrutés par l'organisme à mener à bien une mission, mais sur les conditions de réalisation de cette dernière, c'est-à-dire sur la capacité de l'organisme lui-même à tenir ses engagements et à respecter le cahier des charges de l'établissement évalué.

Ce contrôle a essentiellement pour but de garantir l'indépendance et la déontologie des organismes habilités chargés de l'évaluation externe.

● Les acteurs de ce contrôle

Ce contrôle s'effectue à plusieurs niveaux. Il est d'abord mené par l'ESSMS lui-même, qui doit se montrer vigilant sur le choix de l'organisme évaluateur en fonction de ses attentes et de son cahier des charges. Le second niveau de contrôle est celui des autorités destinataires du rapport d'évaluation, et le troisième celui de l'ANESM, qui se fonde sur un rapport d'activités semestriel fourni par chaque organisme, ou sur des informations extérieures à celui-ci.

● L'origine des contrôles engagés par l'ANESM

Le signalement du manquement d'un organisme à ses obligations peut provenir de l'ANESM elle-même, de l'ESSMS évalué, ou de l'autorité destinataire du rapport. Si un manquement est constaté lors de la réception du rapport par l'autorité, deux procédures sont susceptibles d'être enclenchées.

Tout d'abord, l'autorité peut demander à l'établissement ou au service de compléter son évaluation externe, voire même d'en fournir une nouvelle, conduite par un autre organisme. En cas de manquement grave, elle peut même empêcher la tacite reconduction de l'autorisation permise par le rapport d'évaluation. En ce cas, l'ESSMS doit déposer une demande de renouvellement d'autorisation, qui implique des délais de traitement plus longs.

Parallèlement, l'autorité peut saisir l'ANESM, laquelle peut décider de suspendre ou de retirer l'habilitation de l'organisme concerné. Si l'habilitation est suspendue, toutes les missions en cours le sont également. Si l'habilitation est retirée, l'invalidation du rapport à l'origine du manquement peut être

prononcée. 75 retraits ont ainsi été prononcés depuis les premières habilitations. La liste des suspensions et des retraits est mise à jour en temps réel sur le site de l'ANESM. Il est important, pour les établissements, de la consulter régulièrement.

Pour éviter de parvenir à de telles extrémités, l'ESSMS doit se montrer très vigilant au moment de la contractualisation avec l'organisme chargé de l'évaluation externe, en veillant, par exemple, à ne lui accorder aucune avance financière.

Chacun a donc, à son niveau, sa part de responsabilité dans le bon déroulement de l'évaluation externe. De ce fait, il est essentiel qu'une bonne concertation soit mise en place, notamment entre l'ESSMS et l'autorité. C'est en effet à cette dernière que revient la tâche d'autoriser ou non l'établissement ou le service à accueillir, voire à soigner des usagers pendant 15 années supplémentaires.

L'évaluation comme outil de dialogue entre l'ESSMS et l'autorité

● **Le rôle des autorités**

Les autorités ont pour tâche d'accompagner les ESSMS dans leur démarche, notamment en leur rappelant les échéances fixées et en communiquant avec eux sur les modalités de transmission du rapport d'évaluation. Elles doivent recevoir, en premier lieu, les résultats de l'évaluation interne, et en fonction de ces derniers entamer un dialogue avec le service concerné sur ses actions et ses objectifs. Elles doivent juger, en second lieu, des résultats de ce dialogue à l'aide de l'évaluation externe, et décider enfin du renouvellement de l'autorisation ou de l'agrément. Elles participent également à la régulation du marché de l'évaluation externe, en aidant au contrôle des organismes habilités.

Par ailleurs, Cécile Dizier précise que le rapport d'évaluation – dont la remise conditionne le renouvellement de l'autorisation – doit être envoyé à l'autorité compétente au minimum deux ans avant la fin du délai de 15 ans. En outre, si un établissement ne fournit pas de rapport d'évaluation externe à la date prévue, l'autorité est en droit de demander le dépôt d'un dossier complet de demande de renouvellement d'autorisation, ce qui constitue une procédure longue et lourde. En ce cas, l'autorisation ne peut plus faire l'objet d'une reconduction tacite. De telles situations sont heureusement très rares.

● L'exemple du Département des Landes

Au vu du rôle des autorités au sein de la démarche d'évaluation, Francis Lacoste, directeur de la solidarité départementale du département des Landes, affirme que cette dernière a une influence non seulement sur les ESSMS, mais également sur les décisions politiques prises par les collectivités territoriales concernées. Selon lui, lors des évaluations des ESSMS, il faut prendre en compte trois exigences :

- la territorialisation des prises en charge – car c'est dans les territoires que les projets seront réalisés – et la prise en compte des partenariats existants dans ces derniers
- l'adaptabilité de la prise en charge, aux profils et aux besoins des usagers (apparition de nouvelles pathologies, vieillissement de la population, nouvelles technologies, etc.)
- la place des usagers et de leurs familles dans la prise en charge (traitement des incidents, des plaintes, demande d'information, etc.).

« Ces trois exigences de qualité », insiste Francis Lacoste, « doivent trouver leur place dans les plans d'actions établis dans les établissements, mais également dans les schémas départementaux établis par les conseils généraux. »

Dans le département des Landes, les évaluations menées ont permis de mettre en place des projets d'établissement là où ils étaient inexistantes, et de consolider ceux qui avaient déjà été élaborés. De plus, ce travail a permis aux professionnels de s'interroger sur leurs pratiques et de constater l'existence de dynamiques d'équipe.

L'évaluation, un travail d'équipe

Pour beaucoup, l'évaluation d'un ESSMS peut favoriser la création d'une véritable dynamique d'équipe. D'un côté, elle peut permettre d'améliorer la communication au sein de l'établissement ou du service. De l'autre, les professionnels de l'établissement ou du service concerné y trouvent une occasion de réinterroger et de réactualiser leurs pratiques.

● Les bénéfices de l'évaluation pour les agents

Une évaluation bien conduite est en effet bénéfique pour toute l'équipe concernée car elle peut faire naître un débat au sein de l'établissement sur ses pratiques, le sens de ses actions, et son cœur de métier. Elle comporte de ce fait un certain nombre de bénéfices pour les agents de l'établissement qui y ont contribué. Tout d'abord, elle leur permet d'améliorer leur connaissance des différents métiers de l'ESSMS, et de mettre en commun leurs compétences, lors de la réunion de groupes de travail et de réflexion notamment. Par ailleurs, elle leur donne le sentiment gratifiant de participer à l'amélioration de leur service. Par l'intermédiaire de l'évaluation, les agents pourront de plus acquérir des compétences et des responsabilités nouvelles.

● La nécessité de bien communiquer sur les conséquences financières de l'évaluation

Le dispositif de l'évaluation interne est coûteux. En plus du coût supporté par le prestataire, il faut prendre en compte celui correspondant aux absences temporaires des personnels, lors de leur participation aux réunions organisées dans le cadre de l'évaluation. **Dans le Département des Landes, Francis Lacoste estime ainsi à 10 000 euros le coût total d'une évaluation, qu'elle soit interne ou externe.** Avec 36 000 ESSMS en France, le coût total de la réalisation d'évaluations internes et externes peut donc être estimé à 400 millions d'euros au niveau national.

Or, comme le montre Céline Le Méhauté, l'un des risques de l'évaluation est de faire croire aux professionnels que celle-ci entraînera nécessairement, pour les établissements ou services évalués, des moyens supplémentaires permettant d'amortir le coût de la démarche. Cela n'est cependant pas toujours le cas, ce qui peut insuffler aux équipes concernées un sentiment de déception. Cette crainte est partagée par Corinne Guilbert, laquelle confie : *« mon inquiétude principale quant aux suites de l'évaluation interne tient au fait que des moyens supplémentaires ne nous seront vraisemblablement pas octroyés. Or, les agents de l'EHPAD, qui se sont investis dans la démarche d'évaluation, espéraient en retour une augmentation de moyens. Il me faudra donc trouver les moyens de gérer leur déception en la matière. »*

Pour limiter les effets de cette déception – et ses conséquences sur le fonctionnement de l'ESSMS –, il est nécessaire d'expliquer aux agents, dès le début de l'évaluation, que cette dernière ne sera pas forcément à l'origine de moyens supplémentaires pour l'établissement ou le service. Face à ces inquiétudes, Cécile Dizier ajoute qu'un décret ministériel en préparation permettra de clarifier la répartition des investissements entre les différentes autorités, et que le coût de l'évaluation est amortissable sur cinq ans.

Conclusion

Cette journée de séminaire a donné à chacun des participants les informations pratiques indispensables au lancement et au bon déroulement de toute démarche d'évaluation. Elle a également mis en évidence les avantages et les difficultés de mise en œuvre que cette démarche représente. Par ailleurs, en réunissant des représentants des collectivités territoriales, une représentante de l'ANESM, et divers représentants des établissements eux-mêmes, elle a permis la mise en œuvre d'un dialogue, indispensable au bon fonctionnement des évaluations.

Tous ont pu, en effet, à leur mesure et selon leur expérience, apporter des détails supplémentaires sur cette question difficile. **Dès lors, il devient possible à chacun d'entre eux de se l'approprier pleinement, et de contribuer à sa mesure à l'amélioration de la qualité des services de santé et à la réaffirmation de leur utilité sociale.**

Synthèse du séminaire : Evaluation interne et externe des établissements sociaux et médico-sociaux

Edité par

l'INSET - rue du Nid de Pie - BP 62020 - 49016 Angers Cedex – 02 41 22 41 22

www.inset-angers.cnfpt.fr

Directeur de publication : **Patrick DEBUT**, directeur de l'INSET d'Angers

Chef de projet : **Muriel ROUSSEIL**, responsable coordonnateur des Politiques sociales d'autonomie du Service des pôles de compétences solidarité, cohésion sociale et enfance

Communication - diffusion : **Laurence Rabasse**, chargée de communication

Assistante : **Sandie CAHIER**

Couverture de l'événement et conception-rédaction : AVERTI

© Septembre 2012 CNFPT/INSET D'ANGERS



Evaluation interne et externe des établissements sociaux et médico-sociaux
11 septembre 2012

© CNFPT INSET Angers