

Enquête

MMR n°169 | MARS 2014

Confusion

À moins d'un an de la fin du délai officiel fixé aux établissements et services pour remettre leurs rapports d'évaluation externe, la confusion est à son comble. Principal motif d'inquiétude du terrain : la qualité du travail des évaluateurs habilités par l'Anesm.

Evaluation externe : le grand n'importe quoi...



Dossier réalisé par Pierre Durant

Le 15 mars dernier, l'Anesm publiait une nouvelle liste, la 20^e, d'organismes habilités par ses soins à procéder à l'évaluation externe des établissements et services sociaux et médico-sociaux. En apparence, la diffusion de ce document reste un fait mineur, anodin, un non évènement... en apparence seulement, car cette liste un peu impersonnelle de noms et d'organismes cache un nid de paradoxes. Une somme d'incohérences qui polluent l'administration française depuis plus de douze ans. Mais revenons aux origines de cet enfer pourtant pavé de très belles intentions. Janvier 2002 : la loi impose aux établissements et services du secteur de procéder à l'évaluation externe de leurs activités et de la qualité de leurs prestations. Un décret publié le 15 mai 2007 vient préciser les contours de cet exercice et son cahier des charges. Distincte de la certification et du contrôle, l'évaluation vise la production de connaissance et d'analyse, l'aide à la décision et implique un diagnostic partagé. Elle favorise ainsi la coopération entre les professionnels, les usagers et les autorités publiques. L'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm), voit même le jour pour aider ces derniers à mener cette démarche. Bref, hormis quelques retards,

tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes. Pourtant, les choses ne tardent pas à se compliquer en particulier quand il s'agit de choisir les évaluateurs.

« À l'heure actuelle, on ne peut pas parler d'habilitation car devenir évaluateur est à la portée de n'importe quel quidam qui a su monter un dossier complet. »

Didier Sapy, directeur de la Fnaqpa

À partir de 2008 en effet, le gouvernement fait le choix de s'appuyer sur la législation européenne notamment sur une partie de la directive « Bolkestein », pour juger que les activités d'évaluation externes ne constituent pas une activité d'intérêt général mais correspondent bien à une activité de service comme une autre, devant obéir à la logique du marché. Cette position conduit l'Anesm à ne pas procéder à un contrôle *a priori* des cabinets évaluateurs en acceptant d'habi-

liter à partir de 2009 la plupart des candidats à la seule condition qu'ils veuillent bien respecter certains engagements... d'ordre déontologique. « A l'heure actuelle on ne peut pas parler d'habilitation car devenir évaluateur est à la portée de n'importe quel quidam qui a su monter un dossier complet. A l'époque, nous avions demandé à ce que l'on mette en place un système d'agrément, ce qui est plus adapté, en particulier pour les évaluateurs qui s'inscrivent dans une démarche commerciale et qui surfent sur cette pseudo-habilitation. Mais cette option n'a pas été retenue. C'est totalement incohérent », s'insurge Didier Sapy, directeur de la Fédération nationale avenir et qualité de vie des personnes âgées (Fnaqpa).

Aucune barrière à l'entrée

Les résultats de cette politique pour le moins hasardeuse se vérifient aujourd'hui sur le terrain : cabinets conseils, auto entrepreneurs, anciens directeurs d'établissements, associations du secteur social ou médico-social, centre de formation en travail social... les acteurs les plus divers, plus de 1400 aujourd'hui, se bousculent pour tenter de capter une partie du marché de l'évaluation, un gâteau de 55 millions d'euros annuels.

« Plusieurs de nos adhérents nous font des remontées négatives autour de la qualité des évaluateurs externes. Il s'agit soit d'évaluateurs très marqués "entreprise" et institutionnel, de type KPMG, sans aucune culture du médico-social avec une approche très normative qui ne s'inscrit pas vraiment dans la philosophie de l'évaluation, soit des professionnels du secteur se montrant parfois donneur de leçons en souhaitant imposer les convictions qu'ils se sont forgés lors de leurs parcours professionnels. Un ancien directeur d'Ehpad se situe facilement dans une position de "sachant" lorsqu'il évalue un autre directeur d'Ehpad. Ceci fausse l'exercice d'évaluation externe », constate Claudy Jarry, président de la Fédération nationale des associations de directeurs d'établissements et services pour personnes âgées (Fnadepa).

D'autant plus que les concepteurs du décret de 2007 ont laissé une grande marge d'interprétation aux évaluateurs qui créent leur propre cadre d'évaluation. « Ce texte, qui fixe les conditions d'une bonne évaluation est volontairement flou pour permettre à l'évaluateur et aux équipes de trouver ensemble leurs propres critères et s'approprier la démarche. Cette intention

est louable mais elle débouche aujourd'hui sur des rapports d'évaluation très différents les uns des autres, avec des qualités forcément variables » explique Claude Jarry. Pour beaucoup d'évaluateurs par exemple, la démarche d'évaluation consiste simplement à remplir des tableaux sans même prendre la peine de consulter la totalité des équipes. « Cette première vague d'évaluation externe qui va s'achever en 2015 et véritablement catastrophique. J'ai pu jeter un coup d'œil sur certains rapports qui sont proprement affligeants, complètement contraires aux dispositions du décret de 2007 », se désole ainsi Didier Sapy.

Un retard considérable

Et cette tendance ne devrait pas cesser de s'accroître devant le retard pris par les 24 500 établissements et services qui devront avoir remis leur rapport d'évaluation avant le 3 janvier 2015 en vue d'un renouvellement de leur autorisation en 2017. Selon les derniers chiffres de l'Anesm, seuls 28,3 % d'entre eux sont aujourd'hui engagés dans cette démarche avec des pourcentages très faibles dans certains secteurs, notamment celui des personnes âgées. « Devant le retard pris par les établissements et services,

il y a forcément des risques que les évaluations se fassent désormais à marche forcée, ces derniers se tournant vers les premiers évaluateurs venus, les plus proches de leurs structures ou les moins chers », affirme ainsi Daniel Gacoin, consultant et administrateur de l'Association française des évaluateurs externes (AFEE), une association créée en 2011 pour tenter de crédibiliser la profession.

Alors que faire ? Certes la plupart des fédérations ont déjà pris leurs dispositions pour prémunir leurs adhérents contre les risques de faire le mauvais choix en matière d'évaluation (Voir encadré), soit en réalisant des appels d'offre nationaux, soit en publiant un certain nombre d'outils pratiques : questionnaires « type », liste d'organismes évaluateurs de confiance... mais les établissements et services les plus isolés restent bien à la merci des évaluateurs habilités « bidons » et devront assumer seuls les conséquences de leurs démarches. « Les établissements devront sans doute payer le prix de ce phénomène en mettant en péril leur démarche qualité. Il y a également de vrais risques qu'ils doivent financer une deuxième fois leur évaluation si le conseil général ou de l'ARS considèrent que leur rapport est insuffisant », explique Didier Sapy. A moyen terme, il est égale-

Eviter les pièges de l'évaluation externe

Devant l'échéance légale de faire évaluer un grand nombre de ses établissements avant 2015, le groupe Le Noble Age, qui rassemble aujourd'hui 40 Ehpad partout en France, a fait le choix de l'anticipation. Une démarche qui s'est avérée payante surtout quand il s'agit de choisir son évaluateur externe... Témoignage.

Se lancer dans une démarche d'évaluation n'est pas un exercice facile, notamment quand il est question de choisir son évaluateur et les établissements courent de vrais risques s'ils ne respectent pas un certain nombre de prérequis. Le Noble Age est particulièrement significatif de la bonne démarche à suivre et des erreurs à ne pas commettre. Le groupe rassemble une quarantaine d'Ehpad privés. « Toutes nos équipes ont une culture d'entreprise très forte grâce à la démarche qualité que nous menons depuis de nombreuses années. Notre évaluation interne s'est inscrite dans celle-ci. Ce processus a permis d'optimiser nos méthodes de management, d'améliorer l'accompagnement de nos résidents mais aussi de faire le lien à l'externe en intégrant les différents outils inhérents aux conventions tripartites », explique Christine Passerat-Boulade, directrice médicale et qualité au sein du Noble Age. De la même manière, le groupe a longuement travaillé à l'élaboration d'un cahier des charges précis et partagé afin de préparer au mieux l'exercice d'évaluation externe. « Il fallait trouver un cabinet dont l'équipe soit capable d'appréhender les enjeux du secteur mais également de mener un véritable processus d'amélioration continue et suffisamment pluridisciplinaire pour permettre l'échange des regards. Nous souhaitions instaurer une démarche

partenariale avec l'évaluateur. Il s'agissait que cet exercice obligatoire devienne un atout pour nos établissements. »

Cette initiative s'est avérée essentielle. A partir de 2012, le groupe lance un appel d'offre auprès de 16 évaluateurs externes sur la base du cahier des charges mais les réponses ne sont pas vraiment à la hauteur des attentes. « Nous avons reçu un peu tout et n'importe quoi. Certains proposaient de suivre des procédures complètement contraires au décret de 2007 en prévoyant par exemple d'envoyer directement le rapport d'évaluation aux autorités de tarification sans passer par l'établissement. On pouvait noter des écarts énormes de présentation des activités liées à la démarche. Cela pouvait aller de 100 pages à 4 pages. Même chose du côté des prix ou du nombre de jours d'intervention. Certains prévoient 5 jours alors que d'autres envisageaient 2 jours de présence dans l'établissement. Nous avons aussi eu affaire à des auto-entrepreneurs, auto-convaincus, confondant l'exercice d'évaluation avec un simple contrôle, uniquement basé sur le respect de normes. Bref, il était difficile de s'y retrouver et le travail élaboré en amont nous a été fort utile. »

Au final, le Noble Age choisit deux cabinets respec-

teux de la philosophie du groupe. 25 établissements font actuellement l'objet d'une évaluation. « Avant de se rendre sur site pour interroger les équipes, les évaluateurs sélectionnés ont souhaité travailler en profondeur la structuration des Ehpad concernés. Nous avons beaucoup échangé avec eux autour du cadre évaluatif. Sur les sites, ils prennent le temps d'expliquer la méthodologie qu'ils vont utiliser ce qui est très rassurant. De la même manière, ils proposent au directeur de faire aux équipes une restitution à chaud de leurs constats positifs ou négatifs. Evalueur et directeurs avancent ainsi la main dans la main. Ceci permet aux équipes de prendre conscience des marges de progression sans avoir le sentiment d'être jugées. » Alors que retenir de l'expérience du Noble Age ? « Je crois qu'une des clés d'une bonne évaluation est l'anticipation tant au niveau de l'évaluation interne, que de l'élaboration du cahier des charges préalable au choix de l'évaluateur. Si les choses se passent dans la précipitation, la démarche a peu de chance d'atteindre son but. L'objectif n'est pas de subir cet exercice mais bien d'évoluer. » Devant l'échéance de 2015 qui approche et le retard pris par le secteur en matière d'évaluation, combien d'établissements pourront se payer le luxe d'une démarche similaire ? Nul ne le sait encore...

ment probable que l'Anesm fasse un jour le ménage parmi les évaluateurs en exerçant son contrôle *a posteriori* et en déshabillant un grand nombre d'entre eux. Quel sort sera alors réservé aux établissements ayant fait appel à des évaluateurs habilités, puis désavoués ? Nul ne le sait encore...

Flou artistique

Autre dommage collatéral envisageable : l'interprétation que les autorités pourront faire de tous ces rapports à géométrie variable. « *L'exercice sera forcément imparfait, la qualité des rapports remis aux autorités, très inégale. Dans ces conditions, l'appréciation par les autorités de tarification pourrait plus s'apparenter à du contrôle qu'à une réflexion autour des pratiques dans les établissements et services* », analyse Florence Arnaiz-Maumé, déléguée générale

du Syndicat national des établissements et résidences privés pour personnes âgées (Synerpa). Un autre risque est l'usage que feront les autorités de ces rapports. « *Le manque de culture des autorités de tarification en matière d'évaluation est tellement criant qu'il n'est pas impossible qu'elles s'appuient sur ces mauvaises évaluations pour élaborer des politiques à l'échelle d'un territoire* », s'inquiète Didier Sapy.

Bref à moins d'un an de l'échéance de 2015, les questions se font tous les jours, un peu plus nombreuses et il ne faut pas compter sur le gouvernement pour clarifier la situation. Devant les médias, plusieurs ministres ont en effet rappelé leur intention de ne pas transiger sur les délais en matière d'évaluation notamment Marie-Arlette Carlotti, ministre chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'exclusion, qui affirmait fin jan-

vier « *qu'aucun renouvellement d'autorisation ne sera délivré aux établissements qui n'auront pas procédé à l'évaluation externe au cours de 2015* ». Pourtant dans les couloirs, il se murmure que des délais supplémentaires pourraient se négocier avec les autorités de tarification devant l'ampleur de la tâche et la brièveté du temps restant. Autre indice étrange : « *la rédaction du décret d'application des dispositions organisant les procédures de non renouvellement d'autorisation en cas de non remise des rapports ou de retard, n'a pas encore commencé* », souligne Adeline Leberche, directrice du secteur social et médico-social au sein de la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne, privés non lucratifs (Fehap). En matière d'évaluation, le flou artistique et les approximations semblent donc être la règle et les choses ne sont pas prêtes de s'améliorer... ■