

## ***Contribution de la CNAPE à l'évaluation de la politique de contrôle et d'amélioration de l'offre sociale et médico-sociale***

La CNAPE souhaite contribuer à l'évaluation de politique publique de contrôle et d'amélioration de l'offre sociale et médico-sociale en cours, en portant des axes politiques et techniques sur :

- le devenir de l'ANESM et sa gouvernance,
- la pérennité de la démarche d'amélioration continue de la qualité,
- le fonctionnement de l'ANESM,
- le dispositif d'évaluation et de contrôle de l'offre.

### **L'axe politique : Le devenir de l'ANESM, sa gouvernance, et la pérennité de la démarche d'amélioration continue de la qualité**

---

#### **1. Le devenir de l'ANESM et sa gouvernance**

La CNAPE, fédération des associations de protection de l'enfant, porte la nécessaire **visibilité du secteur social et médico-social, au vu de la spécificité de ses problématiques**, et que ce dernier ne soit **pas absorbé par le secteur sanitaire**, tout en promouvant des articulations entre ces deux champs.

Lors de l'Assemblée générale de l'ANESM le 15 décembre 2016, **la CNAPE a renouvelé son soutien aux vœux du Comité d'orientation stratégique (COS), qui regrettait que la prorogation du GIP de l'ANESM ne soit pas opérée pour une durée indéterminée.**

**Si la CNAPE réaffirme son souhait que l'ANESM soit maintenue**, elle propose néanmoins des **pistes d'amélioration à la gouvernance de l'ANESM**. Elle recommande un **renforcement de la participation de la société civile (fédérations et personnes accompagnées) à la gouvernance de l'agence, pour passer d'une logique de concertation à une logique de co-construction.**

En effet, aujourd'hui, dans la convention constitutive du GIP de l'ANESM, le collège des autorités compétentes à l'égard des ESSMS (représentants de l'Etat et de la CNSA) dispose de la majorité des voix à l'assemblée générale (57% des voix) par rapport au collège des personnes morales représentant, au niveau national, les organismes gérant des ESSMS, et au collège des représentants des usagers. Il s'agit donc d'une instance de concertation avec la société civile, mais non de co-construction et co-direction.

La CNAPE propose donc l'amélioration de la gouvernance de l'ANESM dans le sens d'une co-construction avec l'ensemble des acteurs de ce champ, voire un statut d'**autorité administrative indépendante** (à l'instar de la HAS qui dispose du statut d'autorité publique indépendante) et non simplement d'agence.

Si l'ANESM et la HAS devaient ne constituer qu'une seule entité, la CNAPE affirme la nécessité de **préserver la spécificité du secteur social et médico-social** et de ses problématiques, et de **maintenir les missions de l'ANESM en tant qu'appui, soutien et vecteur d'une démarche d'amélioration continue de la qualité** des pratiques professionnelles et de l'accompagnement des personnes.

Ainsi, dans l'hypothèse d'une fusion entre les deux organisations, la CNAPE recommande qu'elle s'opère sous la forme **d'une fusion-crétion et non d'une fusion-absorption**. Cette fusion devrait s'effectuer sous la forme de la création d'une nouvelle instance disposant d'une **gouvernance renouvelée**, respectant les principes énoncés ci-dessus d'une **représentativité dans la gouvernance et d'une co-construction avec l'ensemble des acteurs du champ social et médico-social, dont les fédérations et les personnes accompagnées**.

## **2. La pérennité de la démarche d'amélioration continue de la qualité**

Les associations adhérentes soulignent majoritairement les effets positifs de la démarche d'évaluation et des articulations entre évaluations internes et externes. Celles-ci permettent d'enclencher et de soutenir une dynamique d'amélioration continue de la qualité de l'accompagnement, tout en suscitant une mobilisation des équipes sur la mise en œuvre de plans d'action, et en facilitant le pilotage des activités.

**Le maintien de procédures spécifiques au secteur social et médico-social, distinctes de celles du secteur sanitaire recherchant la conformité à une norme (telles que la certification)<sup>1</sup>, est donc indispensable.**

**Le support des recommandations de bonnes pratiques professionnelles (RBPP), construites de manière collective, est nécessaire.**

---

<sup>1</sup> Instruction n° DGCS/SD5C/2013/427 du 31 décembre 2013 relative aux évaluations des activités et de la qualité des prestations délivrées dans les établissements et services sociaux et médicosociaux : "Le dispositif d'évaluation des activités et de la qualité des prestations sociales et médico-sociales est fondé sur la recherche *dynamique* de l'amélioration continue de la qualité dans les ESSMS. Il importe donc que les ESSMS se placent dans une perspective *d'amélioration de la qualité*, distincte de la recherche de l'atteinte immédiate de résultats ou de conformité à un étalon, contrairement à ce qui existe dans le champ sanitaire avec la certification délivrée par la Haute Autorité de Santé (HAS)" (page 5).

## L'axe technique : Le fonctionnement de l'ANESM, et le dispositif d'évaluation et de contrôle de l'offre

---

### 1. Le fonctionnement de l'ANESM

La CNAPE est attachée à la **représentation des fédérations** des institutions sociales et médico-sociales et des personnes accompagnées au Comité d'orientation stratégique (COS), et à leur participation à l'élaboration des recommandations.

Les leviers et pistes d'amélioration que propose la CNAPE sont :

- **une participation accrue des personnes accompagnées** (y compris jeunes actuellement ou anciennement accompagnés ou accueillis, et leurs parents) dans les instances de l'ANESM, telles que, par exemple, au comité scientifique. La participation des personnes accompagnées aux procédures d'élaboration des recommandations de bonnes pratiques professionnelles (RBPP), telles qu'aux groupes de travail, groupes de cotation et de lecture, serait également à penser et organiser. Cela s'inscrirait dans le sens du développement de la participation institutionnelle des personnes, au cœur du plan d'action en faveur du travail social et du développement social ;
- **une systématisation des appels à candidatures auprès des fédérations pour la participation des professionnels à l'élaboration des RBPP**. Actuellement, les appels à candidatures ne sont pas systématiques. Ils présentent l'avantage de diversifier les structures et dispositifs représentés et de permettre une plus juste représentativité des territoires. Il pourrait également être envisagé de solliciter les fédérations **pour la participation de personnes accompagnées** à l'élaboration des RBPP (personnes membres de conseils de la vie sociale, ou impliquées dans des groupes de participation au sein des établissements et services) ;
- **un renforcement de l'accompagnement à l'appropriation des RBPP, des procédures d'évaluation, de leur articulation et valorisation, sous l'égide de l'ANESM avec un rôle moteur des fédérations**. Des **séminaires nationaux ou territoriaux** pourraient être organisés pour accompagner la diffusion et favoriser l'appropriation des recommandations, et pour accompagner les cadres dans l'articulation entre résultats des évaluations et pilotage stratégique des ESSMS et des organisations. En outre, des **documents de synthèse** des RBPP pourraient être systématiquement élaborés ;
- **un rééquilibrage du nombre de RBPP dans l'ensemble des secteurs** (on observe une prééminence du secteur personnes âgées/personnes handicapées), avec une **réelle prise en compte des propositions des parties prenantes que sont les fédérations au sein des différentes instances de l'ANESM**. Par exemple, dans le cadre de l'examen du programme de travail de l'ANESM en septembre 2016, la CNAPE a proposé au bureau du COS des thématiques de recommandations. Le bureau du COS a accepté de prendre en compte, parmi nos propositions, trois projets de recommandation pour lesquelles l'agence a sollicité auprès de la CNAPE un argumentaire de présentation (l'évaluation interne et externe en

prévention spécialisée, la stabilité des parcours et le suivi en protection de l'enfance, l'accompagnement du jeune et de sa famille lors d'un retour au domicile). Or, ces 3 propositions de recommandation n'ont pas été inscrites dans la version du programme de travail de l'agence présentée aux deux COS ultérieurs de 2016, pour cause de manque de moyens actuellement disponibles de l'agence, même s'il a été confirmé à la CNAPE qu'elles n'étaient pas oubliées.

## **2. Le dispositif d'évaluation et de contrôle de l'offre**

- La CNAPE propose **de redonner du sens au lien entre la démarche d'évaluation et celle de contrôle et suivi des ESSMS par les autorités publiques, en rendant cette articulation plus dynamique et cohérente.**

Pour cela, il importe de **renforcer le lien entre les préconisations issues des évaluations, leur intégration dans les projets et plans d'action à tous les niveaux de l'association** (projet d'établissement ou de service, projet stratégique et projet associatif), **et le dialogue avec les autorités d'autorisation et de tarification.** Il s'agit de rendre opérationnelles les préconisations issues des évaluations en les articulant dans les plans d'action à tous les niveaux de l'association, et surtout de faciliter le pilotage et l'évaluation de leur mise en œuvre.

Pour cela, trois pistes sont proposées :

- **renforcer l'accompagnement des acteurs dans l'articulation et la valorisation des résultats** des évaluations, tel que proposé dans la partie 1. ci-dessus ;
- **accroître la prise en compte des résultats des évaluations dans le cadre de la tarification** par les autorités publiques, notamment dans le cadre de la démarche de contractualisation pluriannuelle d'objectifs et de moyens (élaboration, suivi et révision du CPOM). Cette démarche s'inscrit dans le sens des préconisations du guide de l'ANESM d'octobre 2016 : "*ESSMS : Valorisez les résultats de vos évaluations*" ;
- **élaborer des grilles ou doctrines de lecture communes (points de vigilance prioritaires) des évaluations externes entre autorités publiques**, relativement au renouvellement des autorisations. Ceci est souhaitable pour garantir une équité entre ESSMS et associations, et pour permettre une coordination entre autorités, nécessaire *a fortiori* en cas d'autorisation conjointe<sup>2</sup>. Ces grilles ou doctrines de lecture doivent être transmises aux associations et ESSMS dans un souci de clarté et de transparence.

En effet, les faiblesses du système que nous avons identifiées sont :

- **une fréquente absence de retour des autorités d'autorisation auprès des associations suite à la réception des évaluations externes, et un manque de temps pour les autorités publiques pour prendre connaissance de l'ensemble des rapports** ; ceci pose un problème d'efficience au vu du coût important de l'évaluation externe, et de sens donné à l'articulation entre l'analyse des rapports d'évaluation externe et le renouvellement des autorisations ;

---

<sup>2</sup> Ces recommandations s'inscrivent dans le sens de l'instruction n° DGCS/SD5C/2013/427 du 31 décembre 2013 relative aux évaluations des activités et de la qualité des prestations délivrées dans les établissements et services sociaux et médicosociaux précitée.

- **des inéquités quant à l'appréciation des évaluations externes par les autorités publiques :** des préconisations d'amélioration identiques peuvent aboutir à des résultats différents en matière de renouvellement d'autorisations (tacite reconduction ou injonction de présenter une demande expresse de renouvellement) selon les autorités, du fait de l'absence d'une grille de lecture commune des évaluations externes. Il peut en résulter une subjectivité dans l'analyse, voire un risque d'instrumentalisation ou détournement de cette procédure pour réorganiser l'offre. Il en découle également un **risque de faire primer la recherche de conformité à une norme, et de sanction** en cas de non-réponse à une norme (non-renouvellement d'autorisation), sur **la recherche dynamique de l'amélioration continue de la qualité dans les ESSMS<sup>3</sup>**, alors que la réponse à une exigence réglementaire ne signifie pas toujours que l'esprit du texte soit respecté (par exemple, la mise en place d'un document individuel de prise en charge se fait parfois sans la participation effective de la personne accompagnée). Or il est essentiel que la démarche d'évaluation reste une évaluation des pratiques professionnelles en préconisant des pistes d'amélioration de ces dernières, et non une simple analyse de la conformité des pratiques à une procédure, en restant dans l'esprit de la nécessaire individualisation de l'accompagnement des personnes.

- La CNAPE propose également de **simplifier les normes en matière d'évaluation et de contrôle de l'offre :**

- **unifier la durée des autorisations de tous les ESSMS sur 15 ans**, durée de droit commun, ce qui permettra à **l'ensemble des ESSMS d'être soumis à la même obligation et périodicité d'évaluations interne et externe**, et **d'harmoniser les calendriers des évaluations internes et externes**. En effet, la complexité des calendriers des évaluations en fonction de la date d'ouverture de l'ESSMS (ouverture avant ou après la publication de la loi du 2 janvier 2002, la promulgation de la loi du 21 juillet 2009) et de sa nature pose des difficultés. En outre, les inéquités quant à la soumission des ESSMS à l'évaluation interne, et surtout à l'évaluation externe (entre les établissements mettant en œuvre des mesures éducatives et d'investigation ordonnées par l'autorité judiciaire, et les autres ESSMS), posent un souci **d'équité de traitement des personnes accompagnées en fonction des dispositifs qui les accompagnent ;**
- simplifier les règles en matière d'habilitation à recevoir des bénéficiaires à l'aide sociale (l'autorisation peut valoir habilitation ; mais à défaut, des établissements et services peuvent être tarifés sans s'être vus octroyer ces habilitations, ou alors en s'étant vus octroyer des habilitations ne correspondant pas aux exigences de l'article L313-8-1 du CASF) ;
- **évaluer l'opportunité de maintenir, et si nécessaire supprimer, des obligations législatives et réglementaires apparaissant vieilles ou obsolètes**. Par exemple, les articles L331-2 et R331-5 du CASF requièrent la tenue dans tout ESSMS d'un registre coté et paraphé par le maire contenant les indications relatives à l'identité des personnes accompagnées, la date de leur entrée et celle de leur sortie ; à l'heure de l'informatisation des données de suivi des personnes accompagnées, au vu du nombre de mesures suivies par des ESSMS et de la

---

<sup>3</sup> Cf note 1.

charge de travail d'un maire, on peut se demander si le maintien de cette règle administrative lourde à gérer pour un ESSMS est nécessaire, ou si la règle ne pourrait pas être simplifiée.

- La CNAPE propose de **redonner une marge d'initiative aux associations en matière d'offre pour permettre que les associations puissent à nouveau être force de propositions et d'innovation**, en leur offrant la possibilité de soumettre des projets expérimentaux ou innovants à la commission d'information et de sélection d'appel à projet, hors passation d'un appel à projet préalable de l'autorité publique.

- La CNAPE propose enfin de **promouvoir un renforcement de la place des personnes accompagnées** dans les dispositifs et procédures d'évaluation et de contrôle de l'offre. Outre la participation de personnes accompagnées aux comités de pilotage des évaluations de politique publique relatives au secteur social et médico-social, la CNAPE soutient, dans la continuité de sa note de positionnement de mars 2015 sur la participation des personnes accompagnées au sein des associations<sup>4</sup>, le renforcement du rôle des conseils de la vie sociale et des groupes de participation dans les évaluations et dans le pilotage des plans d'actions ou d'amélioration de la qualité au sein des ESSMS et des associations.

---

<sup>4</sup> *La participation des personnes accompagnées au sein des associations*, Commission Vie associative de la CNAPE, mars 2015 : <http://www.cnape.fr/files/news/1502.pdf>.