



DOSSIER

L'Anesm est morte, vive la HAS ?

Clap de fin pour
l'agence tous risques

Dossier réalisé par **Bastien Terrade**

Fusion, mutualisation, absorption : qu'importe le qualificatif choisi, l'Anesm ne sera bientôt plus. Son transfert au sein de la HAS doit permettre de favoriser une politique d'évaluation de la qualité transversale aux différents secteurs. Si la nouvelle est globalement bien accueillie par les acteurs, une interrogation subsiste quant à la dilution du médico-social dans le sanitaire.

C'était un faux suspense auquel a mis fin l'article 51 du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Au 1er avril 2018, l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux (Anesm) sera transférée au sein de la Haute Autorité de santé (HAS). En dix ans d'existence, cette agence aura fait parler d'elle, alternant (un peu) le chaud et (beaucoup) le froid. Longtemps critiquée pour ses écrits aussi emphatiques que verbeux, cette « usine à gaz » de l'évaluation médico-sociale est progressivement devenue une institution opérationnelle. Car l'Anesm, en plus d'avoir produit des recommandations innovantes en vue de la bonne conduite des évaluations internes, est également parvenue à superviser les évaluations externes de plusieurs milliers d'Ehpad – une sacrée performance quand on sait que

seulement 5% des Ehpad avaient finalisé leur évaluation à un an de la date butoir. Voilà pour le côté pile. Reste encore à savoir comment exploiter des rapports d'évaluation élaborés sans référentiel commun et réalisés par des organismes parfois étrangers à l'univers du médico-social. Faut-il alors voir le verre à moitié plein ou à moitié vide ? En s'appuyant sur les témoignages d'acteurs du secteur, *Le Mensuel des Maisons de Retraite* se livre ce mois-ci à un exercice d'objectivation du bilan de l'Anesm. Même si, comme le disait Albert Camus, « l'objectivité n'est pas la neutralité »...

Encore un moment, monsieur le bourreau... Tel était le titre que nous avons choisi pour commenter la décision prise en janvier 2017 de proroger la durée du groupement d'intérêt public de l'Anesm, censé devenir caduc en avril. Dix mois et un nouvel exécutif plus

tard, l'Agence a fini par passer sous les fourches caudines du PLFSS, qui entérine donc sa fin. Une annonce qualifiée de « logique » par le DGARS de Nouvelle-Aquitaine, Michel Laforcade : « *L'Anesm est une sorte de première pierre qu'il faut consolider. Aujourd'hui, nous avons à la fois besoin des compétences de la HAS et du fond culturel du médico-social que porte l'Anesm. Cette dernière a contribué à faire progresser le secteur depuis qu'elle existe, en accompagnant le processus d'évaluations internes et externes, notamment via l'élaboration de ses recommandations* ».

Trier le bon grain de l'ivraie

S'il y a bien un élément à mettre au crédit de l'Anesm, c'est incontestablement la production de ses recommandations

de bonnes pratiques professionnelles, les fameuses RBPP. « *Il n'existait rien de ce genre il y a une dizaine d'années. Ça a tout fait démarré* » estime Christine Jeandel, présidente du groupe Colisée. Présentées comme des repères, des orientations destinées aux professionnels dans le but d'améliorer la qualité des prestations rendues aux usagers, ces recommandations n'ont pas vocation à être normatives. Pour autant, ce caractère non normatif n'aurait pas dû les exempter d'être à minima opérationnelles. Très fournies et jugées trop littéraires, certaines s'apparentent davantage à un roman de Zola qu'à un outil qui, en vertu de l'article L. 312-8 du Code de l'action sociale et des familles, est censé jouer un rôle central dans la procédure d'évaluation...

Un constat partagé par Laurentia Palazzo, directrice qualité et communication du groupe ACPPA : « *ce n'est pas évident de se retrouver avec des reco de plus de 60 pages alors que nous avons réfléchi sur nos bonnes pratiques avant la création de l'Anesm* ». Rappelons que la démarche qualité du groupe associatif rhodanien se structure depuis sa participation à la mission MARTHE en 1999 et constitue la colonne vertébrale du fonctionnement des établissements. « *Imaginez ceux qui ont été obligés de rentrer dans la démarche évaluative avec des petites structures et des moyens réduits...* ».

Leur densité n'enlève cependant rien à la richesse des informations qu'elles apportent. En effet, « *lorsqu'on prend le temps de les lire, elles sont cohérentes, ont beaucoup de sens et sont liées les unes avec les autres. Elles constituent un bon support pour les équipes* » tempère Laurentia Palazzo. Des propos qui s'inscrivent d'ailleurs dans la droite ligne du rapport de l'Igas sur le dispositif d'évaluation interne et externe des établissements et services sociaux et médico-sociaux, publié en juin dernier. En analysant l'appropriation des

RBPP par les ESMS, l'Inspection révèle que « *Selon les ARS, elles sont « tout à fait exploitables » ou « plutôt exploitables » à 79% en moyenne* ». Ce chiffre atteint 87% dans les établissements pour personnes âgées. La décision prise fin 2011 d'annexer des synthèses aux recommandations n'y est sans doute pas étrangère.

Évaluations externes : entre biais et leurre

Autre donnée mentionnée dans le rapport Igas, « *les Ehpad jugent les conclusions de l'évaluateur externe pertinentes à 94%* » d'après une enquête du cabinet KPMG, réalisée en décembre 2015. Rien d'étonnant puisque ce sont les Ehpad qui choisissent et rémunèrent leurs évaluateurs, alors que les établissements sanitaires sont évalués par des experts-visi-

teurs, mandatés et payés par la HAS. Se pose donc la question de l'objectivité, à laquelle l'Inspection générale des affaires sociales livre des réponses au final assez peu surprenantes : « *Il a été plusieurs fois signalé des cas où le rapport d'évaluation avait été retouché à la demande du commanditaire, s'agissant souvent de petits cabinets qui avaient besoin de travailler et comptaient sur le bouche à oreille pour se faire une clientèle* ».

Des cabinets qui, pour Laurentia Palazzo, ont « *des expériences et compétences extrêmement diverses, parfois éloignées de notre secteur* ». La procédure d'habilitation est en effet soumise à une directive européenne de 2006 jugeant que l'activité d'évaluation relève d'une logique de marché. Conformément au principe de libre concurrence, les modalités d'accès à l'habilitation reposent alors, en plus d'engagements d'ordre

« J'ai dix ans » : la décennie de l'Anesm en chiffres

57 recommandations de bonnes pratiques professionnelles dont 14 concernent le secteur des personnes âgées.

1 314 organismes habilités au 31 décembre 2015 : 65% sont constitués de personnes morales (SARL, associations, etc.) et 35% de travailleurs indépendants ou autoentrepreneurs. Parmi ces organismes, 640 sont considérés comme actifs.

27 salariés en 2016.

1 unique directeur : l'indéboulinnable Didier Charlanne.

déontologiques, sur la seule fourniture d'un dossier complet. « *L'habilitation de l'Anesm est un leurre* » juge Didier Sapy, le directeur de la Fnaqpa. « *On a affaire à des organismes qui ne sont absolument pas habilités mais juste validés à coups de tampon...* ».

L'Anesm a ainsi vu affluer un nombre très important de candidats, souvent issus du milieu médico-social mais pour certains peu formés à l'évaluation. Regrettable lorsqu'on sait que le cahier des charges se contente de fixer 4 objectifs (porter une appréciation globale, examiner les suites réservées aux résultats issus de l'évaluation interne, examiner certaines thématiques et des registres spécifiques, élaborer des propositions ou préconisations) sans fournir une grille d'évaluation commune. Il en résulte des rapports d'une grande hétérogénéité que les ARS ne peuvent ni exploiter ni comparer, les évaluateurs utilisant les référentiels de leur choix.

« L'habilitation de l'Anesm est un leurre. »

Didier Sapy, directeur de la Fnaqpa

Décloisonner...

Dans ce cas, comment évaluer l'impact global des évaluations ? Cette question renvoie finalement à la philosophie même de l'Agence qui rappelle que « l'évaluation telle qu'elle est promue par l'Anesm s'écarte résolument d'une référence trop exclusive à des indicateurs ». Cela ne l'a toutefois pas empêché de produire une quinzaine d'indicateurs au moment de sa recommandation sur la conduite de l'évaluation externe. « Avec la HAS, l'Anesm et l'Anap, on s'aperçoit que ces trois agences ont une finalité très partagée. Tout cela est un peu redondant et il apparaît donc logique d'opérer des regroupements dans un souci d'efficacité » estime d'ailleurs Laurentia Palazzo.

C'est dans cette optique que le rapport Igas recommandait qu'il n'y ait qu'un seul canal de remontée d'informations via l'extension du champ de compétence de l'actuel tableau de bord de l'Anap. En incluant des indicateurs sur la qualité, ce tableau aurait fait office d'outil commun à l'Anap et à l'Anesm. Pour rappel, le tableau de bord de l'Anap, co-construit avec les acteurs

1. Avis du conseil scientifique de l'Anesm du 12 mars 2015

du secteur, a vocation à développer la culture de pilotage et à faciliter le dialogue de gestion. Si la fusion Anesm-HAS a renvoyé la recommandation de l'Igas aux calendes grecques, nul doute que des ponts seront édifiés entre la nouvelle HAS et l'Anap, dont le nouveau président n'est autre que... Dominique Maigne, actuel directeur de la HAS (voir encadré).

... pour mieux sanitiser ?

Cette volonté de rationalisation des instruments de mesure de la qualité est, pour Didier Sapy, uniquement synonyme de rationalisation budgétaire. « Pour l'instant, nous sommes sur du bidouillage étatique interne mais nous ne connaissons pas les modalités opérationnelles de ce rapprochement » estime le directeur de la Fnaqpa. Ce dernier fustige des « revirements perpétuels » qui brouillent le message à adresser aux gestionnaires : « Aujourd'hui, que fait l'État en ramenant au sein de la HAS le processus évaluatif ? Il renonce à l'évaluation et revient à la certification [...] Pourtant, on ne modifie pas la loi 2002-2 et le cahier des charges de l'évaluation externe n'est pas supprimé. Si on adopte la logique HAS, il va falloir modifier toute la légis-

“Il ne faudrait pas que le système d'évaluation qui pourrait être retenu dans le futur ne se réduise qu'à la partie soignante technique de notre métier”

Christine Jeandel, Présidente du groupe Colisée

lation. Jusqu'où va-t-on aller dans la sanitisation du dispositif ? ».

Sanitarisation : le mot est lâché. Les logiques et approches sanitaires auraient donc tendance à s'imposer de plus en plus aux Ehpad. Pas de quoi effrayer outre mesure Christine Jeandel qui rappelle qu'« il y a quand même une partie santé dans les établissements médico-sociaux, surtout en Ehpad. On distribue tous des médicaments, on a des états de santé à surveiller ». Cependant, « il ne faudrait pas que le système d'évaluation qui pourrait être retenu dans le futur ne se réduise qu'à la partie soignante technique de notre métier ». Début de réponse le 1^{er} avril 2018.

Dominique Maigne, de la HAS à l'Anap

Surprenant communiqué de presse que celui publié par l'Anap le mardi 14 novembre. Ce dernier annonçait la nomination de Dominique Maigne à la présidence du conseil d'administration de l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux, suite à la démission de Chantal de Singly. La veille, le directeur de la HAS nous confiait pourtant qu'il partait en retraite dans quelques mois.

Dominique Maigne a-t-il été nommé en qualité de directeur de la HAS ? En tant que personnalité qualifiée ? « C'est une désignation personnelle qui ne dépend pas de ma position HAS [...] même si j' imagine qu'elle prend en compte une courbe d'expérience » a répondu le principal intéressé. Pour l'Anap, cette nomination s'inscrit dans « un mouvement engagé depuis plusieurs années pour travailler plus étroitement avec les usagers du système de santé ».

Il est vrai que son parcours plaide pour lui : directeur d'hôpitaux de la région PACA de 1980 à 2000, il a dirigé de 2001 à 2011 la Fédération Nationale des Centres de Lutte Contre le Cancer (l'actuel Unicancer) avant de prendre ses fonctions à la HAS. Avec un tel CV, nul doute que Dominique Maigne sera la personne adéquate pour renforcer les liens entre les deux agences.

