

Démarche qualité : Etat des lieux de la réforme en cours et calendrier applicable aux ESSMS

Les démarches qualité au sein des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), instaurées par la Loi du 2 janvier 2002, connaissent depuis 2018 de nombreuses évolutions : intégration de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) au sein de la Haute Autorité de Santé (HAS), réforme des démarches d'évaluation, des calendriers d'évaluation, création d'un référentiel commun d'évaluation...

Alors que l'ensemble de ces démarches conduites par la HAS et la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) devrait aboutir à une réforme qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2022, DECRYPTAGE, la publication bimestrielle des CREA, fait le point sur les réformes en cours.

Texte de référence :

- Article 72 de la Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018
- Article 75 de la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé
- Ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux
- Article D. 312-203 du Code de l'Action Sociale et des Familles
- Lettre interministérielle Ref. A-20-080188 du 16 décembre 2020
- Lettre interministérielle Ref. D-21-013138 du 25 mai 2021
- Décret N° 2021-1476 du 12 novembre 2021 relatif au rythme des évaluations de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux
- Référentiel d'évaluation de la qualité des ESSMS soumis à la concertation publique

SOMMAIRE

- A – De la disparation de l'ANESM à la réforme des démarches qualité
- B – Vers un référentiel commun d'évaluation des ESSMS
- C – L'évolution des démarches d'évaluation externe
- D – Le moratoire applicable aux ESSMS en raison de la crise de la COVID-19
- E – Le nouveau calendrier d'évaluation des ESSMS
- F – La prise en compte des certifications

L'intégration de l'ANESM au sein de la HAS, en avril 2018, puis l'adoption de l'article 75 de la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, pris notamment suite aux préconisations du rapport de l'IGAS de juin 2017, ont posé les bases d'une réforme d'ampleur à venir des démarches qualité dans les structures sociales et médico-sociales.

1. L'intégration de l'ANESM au sein de la HAS

Le 1er avril 2018, sur la base de l'article 72 de la Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018, la HAS a intégré les missions de l'ANESM. Ce rapprochement entre l'ANESM et la HAS a pour objectif, selon l'exposé des motifs de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 « *une recherche d'efficience et de rationalisation dans le pilotage des politiques publiques (...). Cette fusion permettra de renforcer la complémentarité des approches de la qualité et un partage méthodologique et de favoriser un pilotage transversal plus efficace des secteurs sanitaire, social et médico-social.* »

Ainsi, l'intégration de l'ANESM au sein de la HAS poursuit les objectifs suivants :

- permettre une approche de la santé dans sa globalité, sans se limiter aux soins médicaux mais en y intégrant tous les aspects de la vie des personnes, en améliorant les pratiques de l'ensemble des professionnels et établissements impliqués,
- favoriser des parcours de santé complets et de qualité, coordonnés et transversaux, répondant aux besoins de soins et aux situations de vie de chaque personne,
- rapprocher les méthodes d'évaluation de la qualité entre les secteurs sanitaire, social et médico-social.

2. Les fondements législatifs de la réforme des démarches qualité

L'article 75 de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé a modifié l'article L. 312-8 du Code de l'action sociale et des familles qui pose les fondements des démarches qualité dans les ESSMS.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2022, les ESSMS ne seront plus dans l'obligation de remettre un rapport d'évaluation interne. Toutefois, la nécessité de procéder régulièrement à une évaluation en interne de sa démarche qualité par chaque structure n'est pas supprimée.

En effet, la loi précise que dans un objectif d'amélioration continue de la qualité, les ESSMS devront évaluer et faire procéder à l'évaluation de la qualité. Ainsi, si le formalisme de l'envoi du rapport d'évaluation interne aux autorités de tarification et de contrôle compétente disparaît, les ESSMS devront justifier de la conduite d'une démarche continue d'évaluation interne de leurs prestations. Le décret du 12 novembre 2021 prévoit à cet effet que les actions engagées dans le cadre de la démarche d'amélioration continue de la qualité devront être mentionnées dans le rapport annuel d'activité de chaque ESSMS concerné.

Par ailleurs, ces démarches d'évaluation devront être réalisées selon une procédure et un référentiel au regard desquels la qualité des prestations délivrées par les ESSMS sera évaluée.

REMARQUE

Un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, en cours d'examen par le Parlement, semble indiquer, dans sa rédaction actuelle, que la qualité des prestations délivrées par les ESSMS ne sera évaluée qu'au regard du futur référentiel.

En effet, cet amendement indique que la HAS doit élaborer et valider les Recommandations de Bonnes pratiques professionnelles pour l'accompagnement des publics en situation de vulnérabilité, sans que le lien avec la démarche qualité ne soit clairement établi.

L'examen du projet de financement de la sécurité sociale 2022 en 2nde lecture par le Parlement pourrait apporter des précisions sur ce point.

De plus, les résultats de l'évaluation devront être transmis par le gestionnaire, enrichis le cas échéant des remarques de ce dernier, aux autorités de tarification et de contrôle mais aussi à la HAS.

REMARQUE

Un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, en cours d'examen par le Parlement, prévoit que les rapports d'évaluations transmises aux autorités de tarification et de contrôle et à la HAS devront être publiés « dans un format clair et accessibles aux usagers et aux familles. »

Enfin, les modalités d'habilitation des organismes d'évaluation devraient elles aussi évoluer.

REMARQUE

Un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, en cours d'examen par le Parlement, prévoit que les organismes d'évaluation des ESSMS devront être accrédités par le Comité Français d'Accréditation (COFRAC) ou par tout organisme européen équivalent.

Cette accréditation sera accordée par le COFRAC au regard notamment d'un cahier des charges élaboré par la HAS portant sur des exigences spécifiques, complémentaires aux règles de l'accréditation, auxquelles devront être soumis les organismes chargés des évaluations.

De plus, la HAS pourra informer le COFRAC de tout manquement au cahier des charges dont elle a eu connaissance et le COFRAC devra lui faire part des mesures prises suite à cette information.

B –Vers un référentiel commun d'évaluation des ESSMS

La réforme de 2019 prévoit que la conduite des démarches qualité doit s'appuyer notamment sur des référentiels rédigés par la HAS. Dans cette perspective, la HAS est en cours de mise en œuvre d'une des préconisations du rapport de l'IGAS, à savoir « Elaborer un cadre minimum commun de références pour l'évaluation, adapté à chaque catégorie d'ESSMS. »

Ainsi, la HAS a soumis à la concertation publique un référentiel d'évaluation de la qualité commun à l'ensemble des ESSMS. Si celui-ci est en cours de modification suite à cette concertation, nous avons pris le parti de vous en présenter les principales dispositions.

Le futur référentiel, en cours de finalisation, devrait être structuré comme suit :

- ✓ 1 chapitre consacré à la personne, qui comprend 7 thématiques (Droits individuels ; Droits dans le cadre de la vie collective ; Cadre de vie de la personne ; Expression et expérience de la personne et place de son entourage ; Co-construction et personnalisation du projet d'accompagnement ; Prévention et éducation à la santé ; Accompagnement à la santé) répartis en 15 objectifs et 79 critères
- ✓ 1 chapitre consacré aux professionnels, comprenant 4 thématiques (Questionnement éthique ; droits individuels ; continuité et fluidité des parcours ; accompagnement à la santé) répartis en 9 objectifs et 45 critères
- ✓ 1 chapitre consacré aux ESSMS, divisé en 5 thématiques (bientraitance ; Cadre de vie de la personne ; Stratégie d'accompagnement ; Politique ressources humaines ; Démarche qualité et gestion des risques) répartis en 14 objectifs et 65 critères

Ce référentiel contient des objectifs et critères génériques qui seront complétés de modalités d'évaluation spécifiques aux grandes catégories d'ESSMS permettant d'adapter les modalités d'évaluation ou les éléments de preuve à fournir au regard des missions de chaque structure.

C – L'évolution des démarches d'évaluation externe

Selon le référentiel soumis à la concertation publique, les évaluateurs externes devront évaluer chaque critère à l'aide des trois méthodes d'évaluation retenues, à savoir :

- ✓ L'accompagné traceur : il évaluera la qualité de l'accompagnement de la personne dans l'ESSMS. L'évaluateur devra recueillir, après l'obtention de son consentement, l'expérience de la personne et/ou de ses proches. Il se fera présenter la personne par un membre de l'ESSMS, puis il la rencontrera la personne. Il s'entretiendra ensuite avec l'équipe assurant l'accompagnement de la personne.
- ✓ Le traceur ciblé : il consiste à évaluer, sur le terrain, la mise en œuvre réelle d'un processus, sa maîtrise et sa capacité à atteindre les objectifs. Il se différencie de l'audit système puisque l'évaluation part du terrain pour remonter, en cas de dysfonctionnements observés, vers le processus. Pour ce faire, l'évaluateur rencontrera les équipes, consultera les documents nécessaires et réalisera les observations associées.
- ✓ L'audit système : il consiste à évaluer un ensemble de processus pour s'assurer de leur maîtrise et de leur capacité à atteindre les objectifs. Il se différenciera du traceur ciblé puisque l'évaluation part de la compréhension du, ou des, processus jusqu'à la vérification, sur le terrain, de leur mise en œuvre réelle par les professionnels. Pour ce faire, l'évaluateur rencontrera la gouvernance et consultera, dans un premier temps, l'ensemble des éléments constitutifs du, ou des, processus. Puis, dans un deuxième temps, il évaluera, avec les professionnels, dans quelle mesure le, ou les, processus est, ou sont, mis en œuvre sur le terrain.

Chacune de ces méthodes se déclinera dans une ou plusieurs grilles d'évaluation qui intégrera les éléments d'évaluation de l'ensemble des critères de la cible évaluée.

D – Le nouveau calendrier d'évaluation des ESSMS

La réforme des démarches qualité au sein des ESSMS devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021. Or, en raison de la crise sanitaire, celle-ci a été reportée par courrier ministériel au 1^{er} janvier 2022. Vous trouverez ci-après le nouveau calendrier applicable en fonction de la situation de votre ESSMS.

1. Le principe

Le décret prévoit que les ESSMS devront transmettre tous les 5 ans les résultats des évaluations de la qualité des prestations qu'ils délivrent. Ces délais de transmissions feront l'objet de programmations pluriannuelles arrêtées par la ou les autorités compétentes pour délivrer l'autorisation de fonctionnement.

Ces programmations pluriannuelles devront être arrêtées par les autorités compétentes au plus tard le 1^{er} juillet 2022 et devront couvrir la période du 1^{er} juillet 2023 au 31 décembre 2027.

2. Les exceptions

Si le délai de 5 ans est celui posé par principe, le décret prévoit différents aménagements possibles :

- Les autorités de tarification pourront modifier la programmation pluriannuelle initialement prévue afin de tenir compte de changements intervenus dans la situation des établissements et services concernés, en raison notamment de la période de crise sanitaire et des moratoires successifs sur le calendrier des évaluations qui s'en sont suivis.
- Pour les ESSMS ayant conclu un CPOM (obligatoire ou facultatif), le contrat pourra définir le calendrier de transmission des rapports

3. La période de transition :

a) Situation des ESSMS dont l'évaluation externe conditionnait le renouvellement de l'autorisation au cours du moratoire lié à la crise COVID :

Les ESSMS dont l'autorisation a été délivrée entre le 1^{er} janvier 2007 et le 31 décembre 2008, c'est-à-dire les ESSMS ayant bénéficiés des dérogations à l'obligation d'envoi de leur rapport d'évaluation externe en raison de la crise de la COVID-19 (cf. supra), et qui n'ont de fait pas transmis leur rapport d'évaluation conditionnant le renouvellement de leur autorisation avant la publication du nouveau référentiel, devront transmettre un rapport d'évaluation externe conforme aux nouvelles règles d'évaluation entre le 1^{er} décembre 2022 et le 30 juin 2023.

Ainsi, ces structures , à compter du 1^{er} janvier 2022, auront une période d'un an à 18 mois pour s'approprier le nouveau référentiel, conduire leur démarche qualité interne au regard de ce nouveau référentiel et procéder à l'évaluation de la qualité de leur structure.

REMARQUE

Afin de sécuriser l'autorisation de fonctionnement de ces structures pendant cette période de transition, un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2022 a été adopté à la demande du Gouvernement.

Cet amendement prévoit que les autorisations des ESSMS qui n'ont pas communiqué les résultats des évaluations entre le 12 mars 2020 et le 31 décembre 2022 en vue du renouvellement de leur autorisation sont prorogées jusqu'au 1er janvier 2025.

L'instabilité juridique actuelle de ces ESSMS ne sera garantie qu'à l'issue de la publication de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, au plus tard le 31 décembre 2021.

b) Situations des ESSMS qui devaient remettre une évaluation externe 7 ans après leur autorisation initiale :

Pour les ESSMS autorisés entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2015, et qui devaient par conséquent remettre un rapport d'évaluation externe à l'issue de la 7^{ème} année suivant leur autorisation de fonctionnement, 3 cas de figure doivent être distingués :

- Pour les ESSMS autorisés entre le 1^{er} janvier 2013 et le 11 mars 2013 :

Ces ESSMS devaient envoyer leur rapport d'évaluation avant l'entrée en vigueur des différentes mesures dérogatoires en raison du confinement, soit avant le 12 mars 2020.

- Pour les ESSMS autorisés entre le 12 mars 2013 et le 31 décembre 2013 :

Ces ESSMS, qui ont bénéficié d'une 1^{ère} dérogation, en application de l'Ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux et de la lettre interministérielle Ref. A-20-080188 du 16 décembre 2020, doivent remettre un rapport d'évaluation externe avant le 31 décembre 2021.

- Pour les ESSMS autorisés entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2015 :

Ces ESSMS ont bénéficié d'une dérogation, en application de la lettre interministérielle Ref. D-21-013138 du 25 mai 2021. Ces structures seront intégrées dans les calendriers de programmation arrêtées par les autorités de tarification et de contrôle. Elles devront remettre leurs rapports d'évaluation externe, élaboré à partir du référentiel qui sera publié par la HAS, entre le 1^{er} décembre 2022 et le 30 juin 2023.

F – La prise en compte des certifications

Les organismes qui procéderont aux évaluations continueront à devoir prendre en compte la certification obtenue par les ESSMS pour les activités et prestations évaluées, même si cette prise en compte n'exonère pas l'ESSMS de faire procéder à une évaluation.

Seront prises en compte les certifications qui répondent aux conditions suivantes :

- ✓ Elles ont été réalisées par un des organismes accrédités par le COFRAC et conformément à un référentiel de certification;
- ✓ Les certifications sont en cours de validité lorsque le référentiel prévoit que la certification est obtenue pour une durée limitée.

La personne ayant qualité pour représenter l'ESSMS soumis à l'évaluation devra produire auprès de l'organisme d'évaluation les pièces attestant de cette certification en cours de validité.

Ces certifications seront prises en compte par l'organisme qui procède à l'évaluation dans les limites de la correspondance définie, pour chaque référentiel de certification, par un arrêté du ministre chargé des affaires sociales pris après avis de la HAS sur la base d'un tableau de correspondance entre le référentiel de certification et la référentiel qualité de la HAS.