

SYNTHESE du rapport final d'évaluation

- **Évaluation de la conception et du déploiement du tableau de bord de la performance dans le secteur médico-social**
- **Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP)**

1. La mission d'évaluation

La présente évaluation porte sur le processus de conception et de déploiement du projet « Tableau de bord de la performance du secteur médico-social », piloté par l'ANAP depuis 2009 à la demande de la CNSA.

Plus spécifiquement, cette évaluation approfondie devait permettre d'apprécier :

- **L'efficacité du processus** de conception et d'élaboration du tableau de bord mis en place par l'ANAP ;
- **Les apports de l'accompagnement** de l'ANAP auprès des ARS et Conseils départementaux (CD) ;
- **Les apports des sessions de transfert de compétences** et autres outils développés sur la période à destination des ESMS d'une part et des ARS / CD d'autre part ;
- **L'efficacité du processus de déploiement** du tableau de bord mis en place par l'ANAP.

La méthodologie de travail mobilisée par l'équipe d'évaluation a reposé sur :

- Une analyse de la documentation fournie par l'ANAP concernant le processus de déploiement du tableau de bord ;
- Une analyse d'indicateurs quantitatifs clés sur le projet ;
- Une série d'entretiens menés auprès des acteurs institutionnels nationaux clés ; d'acteurs territoriaux (ARS et Conseils départementaux) engagés tôt dans le processus ; des opérateurs mobilisés par l'ANAP dans le cadre du projet (prestataires et partenaires techniques).
- Deux enquêtes auto-administrées par internet, l'une auprès des ARS/CD et l'autre auprès des ESMS/Organismes gestionnaires (OG).

Les principaux enseignements de l'évaluation sont présentés ci-après.

2. L'efficacité du processus d'élaboration du tableau de bord mis en place par l'ANAP

Le processus d'élaboration du tableau de bord déployé sur la période 2009 - 2014 par l'ANAP peut être considéré comme efficace.

Sous l'impulsion du travail de l'ANAP, le projet est passé en 3 ans d'une ambition floue de « système d'information du médico-social », à un projet concret co-construit de tableau de bord de la performance validé à l'issue d'une phase d'expérimentation. Cette dernière, utile, a permis d'éprouver et apporter des ajustements aux indicateurs, aux premiers outils configurés et à l'accompagnement proposé par l'ANAP. Ce résultat, qualifié de réussite de manière relativement unanime par les acteurs en présence, a été obtenu dans un contexte décrit pourtant comme « peu facilitant voire déstabilisateur » du fait de nombreux facteurs (commande initiale décrite comme floue, portage politique et institutionnel parfois flottant, création récente de l'ANAP avec un secteur médico-social « en découverte », des ESMS concernés présentant de « fortes réticences au terme de performance et peu informatisés, mise en place des ARS récente ...).

Dans ce contexte, l'ANAP a su procéder à des choix tactiques et méthodologiques qui peuvent être qualifiés de judicieux et porteurs d'efficacité. i/ La phase de conception du tableau de bord a reposé sur une approche progressive (une approche de terrain et d'écoute des ESMS, de leurs spécificités et contraintes en 2009 - réalisation d'un état des lieux des pratiques et des contraintes), qui a permis de bien cerner les enjeux de la démarche et conditions de réussite ; ii/ L'important travail technique organisé par la suite, sous forme de groupes de travail thématiques associant la diversité des acteurs concernés, ouvert et itératif, a rendu possible l'appropriation des enjeux et contraintes, la co-construction d'un premier système d'indicateurs avec l'ensemble des parties en présence et de penser

le processus de consolidation et remontée des données ; iii/Une phase d'expérimentation impliquant un nombre progressif de territoires et ESMS. Choix judicieux eu égard au niveau d'ambition du projet d'une part (nécessité de valider les hypothèses de travail, les indicateurs choisis, de tenir compte du niveau de maturité du secteur ...) et d'autre part la situation des ESMS au moment de la mise en œuvre. Méthodologiquement parlant, le choix tactique d'engagement des ARS et ESMS dans l'expérimentation sur la base du volontariat, validé par une large majorité des acteurs en présence, s'est avéré pragmatique et efficace, à défaut de garantir une représentativité pure et parfaite.

Le processus a été largement collaboratif, itératif et les remontées terrain bien structurées pour constituer le socle des évolutions de l'outil à chaque étape de travail et de l'accompagnement des acteurs en présence à l'issue des 2 campagnes d'expérimentation. On regrettera toutefois un système de suivi d'indicateurs quantitatifs clefs insuffisamment structuré.

Des moyens humains (internes et externes via le recrutement de prestataire par appels d'offre) et financiers importants ont été mobilisés par l'ANAP pour la réussite de la démarche. Les compétences ainsi mobilisées peuvent être qualifiées de bien calibrées. Le niveau d'écoute et la disponibilité des équipes de l'ANAP et de ses prestataires a été soulignée très positivement et ont constitué des facteurs de succès. Les moyens financiers mobilisés lors notamment de l'expérimentation, déterminante pour le succès global de la démarche et le bon calibrage des indicateurs et outils (approche par les besoins), ont été conséquents et dimensionnés pour soutenir l'effort engagé par les acteurs de terrain.

Le système de gouvernance déployé pour accompagner la genèse du tableau de bord et sa stabilisation, pensé dès 2010, s'est avéré globalement pertinent et adéquat, avec toutefois des niveaux de représentations des institutions pas toujours adaptés aux enjeux (situation non imputable à l'ANAP toutefois) et un sentiment de redondance ponctuel. La relation construite avec les tutelles chemin faisant a permis, sur le temps long, l'effet levier escompté (des tutelles qui évoquent la plus-value de l'accompagnement de l'ANAP dans la maturation de leurs propres réflexions autour du projet). Deux motifs d'insatisfaction ont toutefois été repérés et notamment : l'insuffisante mobilisation des Conseils départementaux au regard des enjeux malgré certaines démarches engagées par l'ANAP ; La prise en compte tardive du rôle central des OG. Au global, les analyses convergent et confirment la qualité, la pertinence et l'efficacité du travail réalisé par l'ANAP sur cette phase de travail. Le portage de l'ANAP peut être qualifié de décisif dans un contexte de faible maturité du secteur et de faible disponibilité des acteurs en présence.

3. Les apports de l'accompagnement au déploiement tel que proposé par l'ANAP

L'ANAP a déployé un accompagnement au déploiement multiforme dès le démarrage du projet au bénéfice des ARS, des Départements et des ESMS - OG, qui comprend :

- un appui au déploiement des campagnes (communication et outils ad hoc) et aux restitutions régionales ;
- des temps collectifs d'information et d'échange au niveau national (journées nationales ARS/CD, Cercles de performance,...) ;
- une assistance technique (par mail et/ ou téléphone) ;
- des documents ressources et supports d'aide à la saisie et à l'exploitation des données, essentiellement numériques, qui ont été adaptés aux besoins d'une part des ARS et CD et d'autre part des ESMS et OG ;
- des sessions de transfert de compétences en présentiel dans la proximité puis en dématérialisé.
- une plateforme de saisie des indicateurs et d'exploitation des données (intégrant une fonction de parangonnage), d'abord en format test puis stabilisée ;
- un outil de gestion des comptes utilisateurs du TdB - PLAGE, qui permet de créer, modifier, ou supprimer des comptes utilisateurs de la plateforme.

Cette typologie d'outils et services traduit **une volonté de couvrir largement les besoins des pilotes ARS/CD et des ESMS/OG** (cf. finalités diversifiées : guidance, communication, transfert d'expérience...). Ces outils et services, **ont su évoluer avec le temps dans leur contenu et leur format**

pour prendre en compte la diversité des besoins et accompagner la montée en charge du dispositif en volume. Ils ont le plus souvent été **co-construits** sur base d'une proposition initiale de l'ANAP puis ajustés / enrichis entre les campagnes à partir du retour des utilisateurs.

L'appui au déploiement des campagnes auprès des ARS/CD a été bien calibré et a combiné des ressources et outils pertinents et utiles. La communication de l'ANAP sur le déroulé des campagnes y a contribué et est appréciée des ARS/CD interrogés. De même que les outils, nombreux, aux finalités et formats variés, sont, pour la plupart, largement valorisés et considérés comme utiles. **Les sessions de transfert de compétences** proposées aux ARS/CD ont permis de former plus de 566 référents TDB et personnels mobilisés sur le projet. Le niveau de satisfaction des participants à ces sessions est élevé du côté des ARS et plus mitigé du côté des CD. Les éléments recueillis montrent que la satisfaction a par ailleurs plutôt tendance à croître avec le temps. **Les temps collectifs au niveau national** (ateliers, journées nationales ARS/CD et Cercles performances) sont jugés positivement. Mis en place tôt, dans un contexte de création récente des ARS qui ne faisaient pas communauté, ils ont contribué à la création d'une communauté d'échange et d'intérêt. Ils se sont peu à peu renforcés sur la dimension retour d'expérience et échanges entre pairs (via les Cercles performance mis en place à partir de 2015) pour améliorer la conduite des campagnes. La combinaison de l'ensemble de ces modalités d'accompagnement des ARS/CD complémentaires et adaptées chemin faisant a contribué à l'appropriation et l'autonomisation des pilotes territoriaux du TdB. Les besoins des ARS/CD sont globalement considérés comme couverts, même si des difficultés résiduelles persistent, notamment du côté des CD pour bien fiabiliser la saisie des données.

Si l'on considère la cible ESMS/OG, l'ANAP a mis à leur disposition un ensemble de ressources pertinentes (boîte à outils) et complémentaires qui a permis un bon niveau de couverture des besoins, confirmé par 75% des ESMS/ OG qui se sont exprimés, favorisant une autonomisation dans la saisie et l'exploitation des données. Près du tiers des ESMS/ OG évoquaient encore des difficultés présentes lors de la dernière campagne, d'où un effort à maintenir dans le temps. **Les sessions de transfert de compétences** ont fait l'objet d'une attention particulière avec des recherches d'aménagements constants (en termes de capacité d'accueil et adaptation aux besoins et attentes). Elles ont permis de former un nombre croissant d'ESMS et d'OG, dans la proximité puis en dématérialisé. La satisfaction des participants à ces sessions de transfert sur différents aspects logistiques, de contenu... est élevée, que l'on considère le résultat des évaluations à chaud réalisées par les prestataires de l'ANAP ou les résultats de l'enquête menée dans le cadre de la présente évaluation.

On peut toutefois regretter :

- un niveau de visibilité insuffisant des sessions de transfert qui indique une nécessité de se pencher sur la double question du ciblage et du protocole d'information des ESMS/ OG (information reposant sur les ARS principalement) : 32% des ESMS et 38% des OG qui ont déclaré n'avoir jamais participé à des sessions de transfert évoquent n'avoir jamais été informés de leur tenue (cf. résultats de l'enquête) ;
- un schéma cible - une seule personne formée par ESMS/ OG engagé - peu adapté du fait que 46% des ESMS et 63% des OG répondants à l'enquête ont déclaré plusieurs personnes impliquées en charge de la collecte et de la saisie des indicateurs pour leur structure. Cette difficulté devrait toutefois disparaître avec le système des sessions dématérialisées en œuvre depuis 2017 ;
- une insuffisante prise en compte des individus primo-entrants ce qui pose question dans un contexte où le turn-over apparaît important ;
- que l'évaluateur manque par ailleurs de visibilité sur le taux de couverture des ESMS entrants pour chaque campagne ainsi que certaines statistiques clefs qui auraient permis d'affiner les analyses.

4. L'efficacité du processus de déploiement du tableau de bord mis en place par l'ANAP

Le processus de déploiement mis en place par l'ANAP a été efficace malgré quelques bémols

De manière générale, la qualité du pilotage de l'ANAP sur la phase de déploiement est mise en avant par les **acteurs nationaux**, qui apparaissent très largement « en confiance ». **La posture de l'ANAP peut être qualifiée d'ouverte et collaborative** durant la phase de déploiement, à l'instar de la phase de conception, loin d'un enfermement du pilote ANAP dans un rôle d'expert avec une vision descendante. L'écoute et l'ouverture d'esprit de l'ANAP ont été saluées ainsi que son effort de transparence dans le cadre du pilotage. **L'ANAP a fait preuve d'un positionnement clair comme tiers indépendant, dans une relation aux tutelles appréciée.** L'ANAP a également su évoluer dans son positionnement sur la phase de généralisation et permettre aux ARS et CD de prendre toute leur place sur le terrain.

La gouvernance du projet apparaît globalement adaptée à sa montée en charge (composition des instances COTECH et COSTRAT élargie, mise en place du GTIA...) et a favorisé les arbitrages politiques. **Le niveau de mobilisation des Départements dans le cadre de la généralisation reste toutefois en-deçà des enjeux** malgré les initiatives prises par l'ANAP dans le sens d'une plus grande implication. Même si une évolution positive et un intérêt croissant pour la démarche sont perceptibles depuis 2014, acculturation et appropriation constituent encore des challenges pour que les CD puissent utiliser l'outil dans le cadre des conventionnements et du dialogue avec les établissements. **Les témoignages montrent également une difficulté générale des fédérations** à trouver leur place dans le processus sur la phase de généralisation et une insuffisante intégration de ces dernières dans le déploiement technique du TDB par l'ANAP.

Le dimensionnement de la démarche dans sa durée, son rythme de mise en œuvre et son calendrier peuvent être qualifiés, sur la phase de déploiement, de réalistes compte-tenu de l'ambition affichée d'intégration en 4 ans de près de 18 600 ESMS et OG et ayant favorisé une acculturation et adhésion progressives des parties en présence. Un sentiment d'essoufflement est toutefois palpable chez les expérimentateurs de la première phase qui attendent la confirmation de la possibilité d'exploitation fiable des données.

Les moyens humains mobilisés par l'ANAP en interne sur le projet TDB ont connu des fluctuations sur la période sans corrélation directe avec la montée en charge du dispositif excepté en début de généralisation. Ils sont apparus suffisants pour répondre aux attentes, même si ponctuellement, une baisse de réactivité de l'équipe projet pu être constatée. L'équipe de l'ANAP, dans ses différentes composantes, est décrite comme **compétente et crédible** (bon niveau de compréhension des besoins, contraintes, spécificités...), quelle que soit la période considérée. Les analyses confirment l'intérêt de la **complémentarité recherchée au travers du recours aux différents prestataires, en termes de capacité et d'expertise.** Le constat est donc celui d'un allègement progressif du recours aux prestataires, en lien avec une évolution du système de transfert de compétences et une montée en expertise de l'ANAP rapide sur le secteur médico-social.

La question se pose de la capacité de l'ANAP à avoir une vue sur les moyens mobilisés par les ARS/CD et à travailler avec les tutelles pour optimiser ce facteur essentiel de réussite de la démarche.

Les **montants financiers** engagés par l'ANAP au titre du projet de TDB sont conséquents sur la durée du projet (un peu plus d'1,5 million sur la période). Les dépenses relatives au projet ont été divisées quasiment par 3 entre 2013 – 2014 et 2017 alors que le nombre de nouveaux ESMS entrants étaient inversement proportionnel. **L'efficacité de l'intervention de l'ANAP est donc confirmée.**

Les tutelles de l'ANAP estiment que le budget consacré au projet TdB est « tout à fait raisonnable par rapport à d'autres grands chantiers de cette ampleur ».

En ce qui concerne les moyens techniques, **le cas de la plateforme de saisie** « version généralisation » offre un bilan nuancé et des difficultés techniques sont encore non résolues à ce jour. L'ANAP reste en attente d'un positionnement des tutelles pour faciliter leur résolution. **Malgré ces difficultés résiduelles, l'outil actuel est jugé positivement par une large majorité d'ESMS et OG** même si des attentes sont formulées pour faciliter le pré-remplissage et améliorer la fonction de parangonnage.

Le système de montée en compétences mis en place par l'ANAP avec l'appui des prestataires et des ARS / CD sur le terrain a tenu ses promesses tant au plan qualitatif (satisfaction globale des participants) que quantitatif (capacité d'absorption de la montée en charge). Les choix méthodologiques, technologiques et organisationnels de l'ANAP, avec le concours des ARS (et le cas échéant des CD), ont permis de former sur la période de déploiement 15 511 individus issus d'ESMS ou OG sur la phase de généralisation et 16800 depuis 2011 et plus de 500 référents ARS et CD. L'efficacité de l'intervention de l'ANAP sur ce plan est donc largement confirmée.

Au vu des engagements financiers sur la même période, l'ANAP a par ailleurs réussi le pari de former plus sans que le taux de satisfaction ne diminue (au contraire).

Les enseignements de l'enquête ESMS - OG montrent que plus du tiers des structures s'est toutefois engagé dans la démarche sans avoir participé à une session de transfert. **Ces éléments questionnent les choix faits par l'ANAP (priorité aux ESMS et OG primo-entrants, principe d'une seule personne formée par structure) en termes de déploiement des sessions de transfert au moment de la généralisation, même s'ils apparaissent guidés par une préoccupation économique mais aussi un souci de soutenabilité des campagnes de formation.**

Pour l'avenir, sur le fond, différents enjeux d'évolution du TDB sont posés.

- **Le TDB ne saurait être considéré en cette fin d'année 2018 comme un outil stabilisé et figé mais davantage comme un outil ayant vocation à évoluer en continu.**
Dans leur formulation, les attentes exprimées / marges de progrès pointées par les acteurs sont autant de témoignages d'intérêt pour le tableau de bord et non un rejet de celui-ci (ou alors de manière minoritaire), constat très positif du point de vue de l'équipe d'évaluation.
- **Côté terrain, des résultats encourageants même si mitigés, sont enregistrés sur le triple plan de l'adhésion au projet, de l'autonomisation et des usages,** avec des disparités nettes entre ARS et Départements, ces derniers étant plus sévères dans leur jugement. Ce constat est à mettre en lien avec leur arrivée plus tardive dans le dispositif mais aussi le temps disponible à consacrer au projet. Leurs retours renforcent le sentiment d'une très grande hétérogénéité dans le niveau d'appropriation et les usages du TDB.
- **Les analyses croisées donnent à voir que le TDB est à ce jour principalement aujourd'hui un outil de dialogue et de pilotage entre financeurs et structures,** dans le cadre du dialogue de gestion et de contractualisation. Du chemin reste donc à parcourir pour faire du tableau de bord un outil de pilotage de la performance en interne des établissements et services et contribuer à l'homogénéité des pratiques sur le territoire et l'ensemble des catégories d'établissements.
- **La recherche de convergence et d'articulation du chantier TdB avec les autres chantiers dans le secteur social et médico-social ainsi que d'interopérabilité des SI** ont fait l'objet d'une préoccupation constante côté ANAP avec une inscription des sujets au sein des instances de gouvernance. **Du chemin reste encore à accomplir** sur ces deux plans et des décisions à confirmer du côté des tutelles. Plusieurs éléments permettent d'être optimistes à court et moyen termes pour l'atteinte de ces objectifs.