Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier bilan de la mise en œuvre du Plan d'action en faveur du travail social et du développement social

RAPPORT

Établi par

François SOULAGE

Avec la collaboration de

Vincent REYMOND
Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

- Mars 2017 -

SYNTHESE

Le plan d'action en faveur du travail social et du développement social, présenté en Conseil des ministres en octobre 2015, est l'aboutissement de nombreux travaux engagés depuis décembre 2012, en particulier dans le cadre des « Etats généraux du travail social ».

Il porte une ambition forte, qui va bien au-delà du travail social et qui vise à *« organiser l'ancrage des politiques sociales et des pratiques du travail social autour de la participation, de l'écoute et l'accompagnement des personnes »*.

Il comporte 26 mesures regroupées autour d'axes structurants : faire participer les personnes et mieux les accompagner, promouvoir le développement social pour simplifier les politiques publiques et les organisations, valoriser le travail social et moderniser l'appareil de formation, renouveler la gouvernance du travail social.

Le présent rapport a pour objectif de dresser un premier bilan de mise en œuvre du plan d'action : il met en exergue les avancées, alerte sur les difficultés et formule un certain nombre de recommandations de nature à renforcer l'atteinte des objectifs fixés. Il ne constitue nullement une évaluation du plan d'action (prévue par la mesure 26 du plan), qui devra être envisagée une fois déployées l'ensemble des mesures, probablement en 2018.

La mission considère que le plan se met en œuvre avec beaucoup de volontarisme : début 2017, 21 mesures sur 26 sont engagées. Même si dans quelques cas seuls les travaux exploratoires ont pu être conduits, de nombreuses mesures sont en cours de mise en œuvre et certaines sont déjà achevées. Les mesures qui n'ont pas démarré nécessitent, pour la plupart, d'être reformulées, voire repensées, car leur pertinence a dû être réévaluée.

*

* *

Le renforcement de la participation des personnes et l'amélioration de la gouvernance du travail social, axes essentiels du plan d'action, sont bien engagés.

La rénovation de la gouvernance du travail social s'est concrétisée par la création du Haut conseil du travail social (HCTS) : le Conseil supérieur du travail social a été transformé en HCTS le 1er juillet 2016 (mesure 24). Sa composition a été élargie à des représentants de l'ensemble des ministères concernés et un collège *« personnes accompagnées »* a été créé, ce qui est de nature à renforcer la participation des personnes non seulement aux travaux du HCTS mais également dans tout le champ social.

Au-delà, le plan d'action prévoit trois mesures qui doivent permettre de renforcer la participation des personnes dans le champ social : l'extension du champ des instances prévoyant une participation des personnes (mesure 1), l'introduction de la participation des personnes dans les textes relatifs à la contractualisation avec les établissements et services (mesure 2) et le fait de conférer un caractère obligatoire à l'intervention des personnes accompagnées dans les formations initiales ou continues (mesure 3). Ces mesures sont réalisées ou en voie de l'être ; il reste une étape décisive à franchir : s'assurer de leur mise en œuvre effective et de leur déploiement sur l'ensemble du territoire.

il convient toutefois de conserver à l'esprit les risques d'« institutionnalisation » de la représentation des personnes accompagnées qui pourraient aller à l'encontre de l'objectif de participation directe des personnes aux projets qui les concernent. Le renouvellement régulier des personnes dans ces instances et l'objectivation des modes de désignation des personnes accompagnées qui ont été décidées doivent permettre de limiter ce risque.

Si le HCST s'est bien structuré, le pilotage local du travail social nécessite une réflexion associant l'ensemble des parties prenantes devrait être engagée, afin de reconsidérer la mesure prévue par le plan action, inadaptée aux objectifs recherchés, qui prévoit de *« systématiser la création de comités d'éthique locaux et de promouvoir les dynamiques de concertation locale dans le secteur du travail social »* (mesure 25).

S'agissant de l'accompagnement des personnes, les outils permettant de sortir d'une « vision en silos » des politiques sociales se mettent progressivement en place.

Le « premier accueil social inconditionnel de proximité » (mesure 4) devrait se généraliser en devenant partie intégrante des schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public. Cette organisation devrait permettre non seulement de cartographier les lieux de premier accueil mais également de s'assurer que chaque point d'entrée est en mesure d'offrir, directement, ou en orientant vers un partenaire, un accueil global permettant à la personne d'exprimer l'ensemble de ses besoins. Les conseils départementaux restent toutefois les garants de la mise en œuvre effective de cette mesure centrale du plan d'action.

Le plan d'action prévoit également de *« créer la fonction de référent de parcours »* qui doit permettre d'assurer *« une coordination durable entre divers dispositifs »* lorsque les personnes bénéficient d'un accompagnement global (mesure 5 du plan). Une expérimentation visant les personnes en grandes difficultés sociales, ou dans des situations complexes, est engagée dans 4 départements et les premiers enseignements en vue d'une éventuelle généralisation devraient pouvoir être tirés au cours de l'année 2018. Cette mesure est fortement attendue par les personnes accompagnées.

Cependant, ces deux mesures ne pourront correctement se déployer que si les conditions de partages d'informations entre acteurs du travail sont clarifiées. C'est l'enjeu de la mission confiée au HCTS qui a pour objet de fournir aux travailleurs sociaux des « fiches pratiques », thématiques sur cette problématique. Cette initiative se substitue à la mesure 10 du plan d'action qui prévoyait d'organiser des « conférences de consensus ». Pour la mission, ces approches pratiques, conduites au fil de l'eau, ne seront efficaces que si une doctrine d'ensemble se dégage en termes de partage d'information. Cette approche transversale doit d'ailleurs

Les enjeux du numérique ne sont pas encore suffisamment appréhendés.

La question du numérique, centrale dans le travail social, demeure assez peu présente dans le plan d'action, en dépit de l'ambition affichée d'« un plan numérique » (mesure 11). Faute de cadrage sur l'objectif recherché ce plan n'a pu être élaboré. Le ministère a fait le choix de ne pas s'orienter vers l'élaboration d'un dossier unique, inclus dans la mesure 11, compte tenu des nombreuses questions techniques et éthiques posées par la mise en place d'un tel dossier social. Il a privilégié, dans un premier temps, une approche visant à aider le secteur à appréhender les enjeux du numérique, dans l'objectif de mieux former et outiller les travailleurs sociaux, et, ainsi, améliorer l'accompagnement proposé aux personnes.

Selon la mission, si la question numérique doit effectivement irriguer de nombreuses mesures du plan (sans nécessairement se traduire par l'élaboration d'un nouveau « plan numérique ») l'ambition d'un dossier social unique devrait faire l'objet d'un examen approfondi afin de tester sa faisabilité. Il conviendrait de déterminer s'il est souhaitable, et à quelles conditions, de créer un tel dossier. Dans l'affirmative, il conviendra d'en dessiner les contours, de préciser le contenu « social » de ce dossier et de définir des étapes, qui soient autant de « briques » permettant de construire ce dossier social, sachant qu'un tel projet s'inscrit nécessairement sur le long terme.

Les mesures du plan d'action relatives au développement social ont été peu mises en place, probablement parce que celui-ci relève davantage de la responsabilité des acteurs locaux que d'un pilotage national. Elles devraient être repensées pour constituer un axe fort de la seconde étape de mise en œuvre du plan.

La logique de développement social vise à articuler le champ social aux autres dimensions des politiques locales, sur le plan de la culture, de l'économie, de l'urbain, de la santé, de l'éducation. Le concept est mobilisé par beaucoup d'acteurs mais les difficultés d'application sont nombreuses. Ceci peut expliquer que les mesures du plan d'action relatives au développement social soient peu ou pas mises en œuvre.

En conséquence, la mission recommande, en reprenant les éléments contenus dans le rapport Dagbert issu des « Etats généraux du travail social », d'opérer un travail de traduction des ambitions du développement social, mais également d'illustration de modalités concrètes de mise en œuvre, susceptibles de nourrir et d'enrichir de nouvelles préconisations qui seraient prioritairement mises en place dans la seconde étape du plan d'action.

Ce travail préalable permettra d'interroger les mesures du plan d'action consacrées au développement social et de déterminer s'il convient de les suspendre ou de les poursuivre, soit sous leur forme actuelle, soit après avoir été reformulées. Trois mesures sont concernées : la transformation des pactes territoriaux d'insertion en projets territoriaux d'insertion et de développement social (mesure 6), la formation des élus, des cadres et des dirigeants du secteur public ainsi que les dirigeants d'association au développement social et à la compréhension du travail social (mesure 8) et la mise en place d'une charte d'engagement des employeurs publics et privés (mesure 9).qui n'a pas rencontré un grand succès.

Il faut enfin souligner que « le fonds privé-public pour le développement social » (mesure 12) a pris la forme d'une « fondation pour l'investissement social et humain », dont le champ d'action a été précisé afin, notamment, de ne pas occulter le problématique du développement social, au profit d'une hypothétique valorisation des actions sociales menées par les entreprises.

La meilleure reconnaissance du travail social est engagée mais la modernisation de l'appareil de formation reste à réaliser.

- **La revalorisation des métiers du social dans la fonction publique qui sera effective dès 2018, doit s'accompagner d'une véritable réflexion sur les fonctions exercées**.

La mesure 13 du plan d'action prévoit *que « les travailleurs sociaux de niveau III de la fonction publique seront reclassés en catégorie A à partir de 2018 à l'issue d'une phase de réingénierie des diplômes et en reconnaissance de la définition des missions »*.

La réalisation complète de la mesure implique donc deux opérations distinctes mais qui doivent être correctement articulées : d'une part la transformation des diplômes de niveau III en diplômes de niveau II ; d'autre part la revalorisation en catégorie A de corps ou cadres d'emplois qui relèvent actuellement de la catégorie B.

La mission identifie plusieurs risques liés à la mise en œuvre de cette mesure du plan d'action et formule dans ce cadre une série de recommandations.

La revalorisation en catégorie A ne concernant par définition que le secteur public, il apparaît important de créer les conditions d'une revalorisation des travailleurs sociaux de niveau III dans le secteur privé ; notamment par un dialogue permanent entre l'Etat et les branches concernées.

Face au risque de glissement d'une revalorisation sous conditions à une revalorisation pour tous, sans critères, la mission recommande de veiller à ce que la réingénierie des diplômes prenne en compte les évolutions en cours et attendues du travail social, telles qu'elles sont formulées dans le plan d'action.

Face au risque d'inadéquation entre le niveau de diplômes et les besoins des employeurs, conséquence de la disparition des diplômes de niveau III, la mission recommande de procéder à une analyse complète des besoins sociaux à partir d'une enquête nationale conduite dans la durée, afin de nourrir une réflexion d'ensemble sur l'architecture des diplômes du travail social.

Le financement de cette mesure demande une grande vigilance. La mission recommande d'anticiper les coûts induits par cette revalorisation et de s'assurer que les modalités de financements de cette mesure sont sécurisées.

- **L'inscription du travail social dans un parcours conduisant à des grades universitaires répond à des objectifs pertinents mais la méthodologie et des délais sont incertains.**

Le plan d'action souhaite, à terme, relier les diplômes en travail social (de niveau III à I, les niveaux IV et V étant infra bac) au système LMD (licence maîtrise Doctorat) afin notamment d'améliorer *« la fluidité des parcours, la progression des professionnels et la mobilité européenne des étudiants »* (mesure 14 et 15).

Ces mesures doivent se déployer progressivement, au fur et à mesure de la réingénierie des diplômes. Pour le niveau III, les textes réglementaires ne devraient pas intervenir avant le second trimestre 2017, compte tenu notamment des temps de travail et de concertation nécessaires. Pour les autres diplômes (notamment niveau I et II) le calendrier de réingénierie n'a pas encore été fixé.

Ces mesures apparaissent nécessaires pour accroître la fluidité des parcours entre écoles du travail social et université. Leur portée dépasse toutefois la question des passerelles entre instituts de formation et universités. Si les diplômes du travail social trouvaient à terme leur équivalent dans le système universitaire, des interrogations nouvelles pourraient surgir sur la nécessité de maintenir ces diplômes et leur système de formation spécifiques.

- **La reconnaissance de l'intervention sociale comme un champ de recherche apparaît légitime mais le financement de cette recherche doit répondre à des exigences de rigueur.**

La mission s'interroge sur les chevauchements possibles entre le financement de nouveaux appels à projets visant à développer la recherche et la coopération entre acteurs, lancé dans le cadre du présent plan d'action (en remplacement de la mesure 16 qui prévoyait de créer le première *« école supérieure en intervention sociale »*) et le financement des *« pôles ressources régionaux»* dits « PREFAS » agréés et financés par la Direction Générale de la cohésion sociale en tant que lieux-ressources *« pour la connaissance, la capitalisation, la valorisation et le développement de la recherche dans les domaines intéressant les politiques sociales, l'action sociale, l'intervention sociale, le travail social et les formations qui y préparent ».* Les montants en jeu sont conséquents puisque les PREFAS représentent pour l'Etat un coût annuel de plus de plus de 660 000 €. Dans ce cadre, il apparaît nécessaire de procéder à une évaluation des PREFAS, avant de mettre en place et de pérenniser de nouveaux dispositifs liés à la recherche dans le travail social.

- **Garantir la qualité des formations et des diplômes d'Etat en partenariat avec les régions : un chantier qui risque de prendre du retard**

La délivrance des diplômes du travail social relève de l'Etat, dans le cadre d'une procédure que le plan d'action qualifie de « lourde, coûteuse et complexe ».

Dans le double objectif d'améliorer la qualité de la formation délivrée (enjeu notamment identifié dans le cadres des groupes de travail mis en place lors des EGTS) et de simplifier les procédures de délivrance des diplômes d'Etat, le plan d'action propose que l'ensemble des établissements s'inscrive, à l'horizon 2020 dans un cahier des charges partagé Etat-Régions, *«portant sur la qualité de l'offre de formation en travail social et fixant les exigences de qualité attendues de la part des établissements »*(mesure 17). Ces négociations avec les régions n'ont pas débuté.

Dans le cadre de la modernisation des formations, une série de mesures sont engagées ou réalisées mais ne pourront produire d'effets que si elles sont bien appréhendées dans le cadre de la réingénierie des diplômes. Il s'agit en particulier de créer un corpus commun des diplômes du travail social (mesure 18 du plan) et de proposer une nouvelle organisation des stages (mesure 19 du plan).

La mesure 20 du plan d'action prévoit de *« développer l'apprentissage et les contrats de professionnalisation »* dans le champ du travail social. A ce stade, cette mesure fait l'objet de travaux exploratoires mais n'a pas été engagée faute de solutions permettant d'articuler les exigences de l'apprentissage et celles des diplômes d'Etat ou entre les spécificités de l'apprentissage et celle des contrats de professionnalisation, en dépit d'un constat partagé sur la faible part des contrats d'apprentissage dans le champ social. L'introduction de la taxe d'apprentissage dans ce secteur n'apparaît pas opportune, selon la mission, compte tenu de son impact sur le budget des organismes concernés.

Le plan d'action concerne également la formation continue : il prévoit de *« définir avec les partenaires sociaux du public et du privé les priorités nationales pour la formation continue et la formation en alternance »* (mesure 21). Il s'agit de déterminer des priorités communes à l'ensemble des employeurs, publics et privés, sur 3 ans. La mission recommande d'articuler cette mesure avec celle relative au renforcement des formations interinstitutionnelles (mesure 7) et celle qui vise l'amélioration de la formation des travailleurs sociaux et des bénévoles à la transmission des valeurs républicaines et à la prévention des dérives radicales (mesure 22 du plan). Ce travail, piloté par le ministère des affaires sociales, sera prochainement achevé.

Enfin, soulignons la volonté du plan de promouvoir la mixité des métiers, grâce à un « plan mixité », qui reste, à ce stade à élaborer (mesure 23).

*

* *

La mission a constaté à plusieurs reprises les difficultés posées par l'absence d'instances pérennes permettant d'assurer la représentation et la coordination des acteurs concernés par les mesures du plan, singulièrement les collectivités territoriales. Comment assurer, dans le temps, au-delà de la durée du Plan d'action, un portage, voire un pilotage commun, organisé et structuré des politiques du travail social, et au-delà des politiques sociales, associant notamment l'Etat et les collectivités ? Si ce pilotage commun s'est davantage structuré dans le champ de l'autonomie, en particulier à travers la CNSA, il reste à parfaire pour les politiques de solidarité.

Dès lors qu'une gouvernance partagée, de long terme, sera en place, il sera probablement possible de franchir une nouvelle étape en matière de travail social et de développement social qui confortera les avancées de la période actuelle et ouvrira la porte à une refonte plus complète des politiques de solidarités guidée par des principes transversaux : la simplification, la participation des personnes et la transversalité.

Sommaire

SYNTHESE 3

RAPPORT 11

1 LE RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION DES PERSONNES ET L'AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE DU TRAVAIL SOCIAL SONT ENGAGES 17

1.1 La rénovation de la gouvernance du travail social franchit un pas décisif avec la création du Haut Conseil du Travail Social (HCTS) mais souffre d'une absence de territorialisation 17

1.1.1 La création du HCTS est effective et ses travaux sont bien engagés 17

1.1.2 L'organisation d'une gouvernance territoriale du travail social n'est pas effective : la mesure prévue par le plan doit être repensée et complétée 18

1.1.3 L'évaluation du plan d'action du travail social n'entre pas dans le champ du présent rapport mais doit être organisée en 2017 et réalisée fin 2018 20

1.2 La participation des personnes : une démarche engagée qui doit être amplifiée pour irriguer l'ensemble du travail social 21

1.2.1 L'extension du champ des instances prévoyant une participation institutionnelle des personnes, va être précisée par le HCTS mais ne pourra se déployer que progressivement 22

1.2.2 L'introduction de la participation des personnes dans les textes relatifs à la contractualisation avec les établissements est effective mais pas encore déployée sur le terrain 23

1.2.3 L'intervention des personnes accompagnées dans les formations initiales se met en place 25

2 LES OUTILS PERMETTANT DE MIEUX ACCOMPAGNER LES PERSONNES ET DE SORTIR D'UNE VISION EN SILOS DES POLITIQUES SOCIALES SE METTENT EN PLACE 26

2.1.1 Les conditions de déploiement du premier accueil social inconditionnel de proximité sont désormais réunies 26

2.1.2 La fonction de référent de parcours est expérimentée dans quatre départements à partir d'approches différentes afin de dégager des lignes directrices 28

2.1.3 Les conditions de partage d'information vont être précisées dans des fiches pratiques mais ne feront pas l'objet d'une conférence de consensus 29

2.1.4 Le plan numérique pour le travail social prévoyant le lancement d'un chantier « dossier social unique » doit sérier les priorités et procéder par étapes successives afin d'articuler les outils 31

3 LES MESURES RELATIVES AU DEVELOPPEMENT SOCIAL DOIVENT ETRE REPENSEES POUR CONSTITUER UN AXE FORT DE LA SECONDE ETAPE DE MISE EN ŒUVRE DU PLAN 33

3.1 L'inscription du développement social dans les politiques territoriales, chantier de long terme, n'est pas encore formalisée 35

3.2 La formation des élus, des cadres et des dirigeants du secteur public ainsi que les dirigeants d'association au développement social et à la compréhension du travail social n'a pas encore débuté 36

3.3 Une charte des employeurs a été élaborée mais sa diffusion et son appropriation par les acteurs concernés apparaissent incertaines 37

3.4 Le fonds privé-public pour le développement social a pris la forme d'une fondation pour l'investissement social et humain, dont le champ d'action doit être élargi 39

4 LA MEILLEURE RECONNAISSANCE DU TRAVAIL SOCIAL EST ENCLENCHEE MAIS LA MODERNISATION DE L'APPAREIL DE FORMATION RESTE A REALISER 41

4.1.1 La revalorisation des métiers du social dans la fonction publique qui sera effective dès 2018, doit s'accompagner d'une véritable réflexion sur les fonctions exercées 41

4.1.2 L'inscription du travail social dans un parcours conduisant à des grades universitaires répond à des objectifs pertinents mais la méthodologie et des délais doivent être précisés 46

4.1.3 La reconnaissance de l'intervention sociale comme un champ de recherche apparaît légitime mais le financement de cette recherche doit répondre à des exigences de rigueur 48

4.1.4 Garantir la qualité des formations et des diplômes d'Etat en partenariat avec les régions : un chantier qui risque de prendre du retard 49

4.1.5 La création d'un socle commun, essentielle pour les formations des professionnels du travail social et la modernisation des stages sont liés au calendrier de réingénierie des diplômes du travail social....52
4.1.6 Le développement des formations en apprentissage et des contrats de professionnalisation : des orientations à stabiliser....54
4.1.7 La détermination de priorités de la formation continue et le développement de formations interinstitutionnelles nécessitent un important travail de coordination....56
4.1.8 Promouvoir la mixité des métiers : des objectifs forts, un plan qui reste à élaborer....59

CONCLUSION....61

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION....63

LETTRE DE MISSION....65

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES....67

SIGLES UTILISES....71

PIECE JOINTE N°1 : LA CPC DU TRAVAIL SOCIAL....73

PIECE-JOINTE N°2 : APPEL A PROJET POUR LA REALISATION DE RECHERCHES SCIENTIFIQUES DANS LE CHAMP DU TRAVAIL SOCIAL....77

RAPPORT

Le plan d'action en faveur du travail social et du développement social est caractérisé par une ambition forte : *« organiser l'ancrage des politiques sociales et des pratiques du travail social autour de la participation, de l'écoute et l'accompagnement des personnes »*.

Cette ambition s'inscrit dans une définition du travail social qui *« vise à permettre l'accès effectif de tous à l'ensemble des droits fondamentaux et à assurer la place de chacun dans la cité »*[1].

Ce plan est l'aboutissement de nombreux travaux engagés depuis décembre 2012, en particulier des Etats généraux du travail social lancés par le Président de la République le 25 janvier 2013 lors du 31ème congrès de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS). Cette démarche a, notamment, donné lieu à la production de cinq rapports remis le 18 février 2015 à la ministre en charge des affaires sociales : « *Développement social et travail social collectif* » Michel Dagbert, *« Métiers et complémentarité »* Didier Tronche, *« Place des usagers »* Marcel Jaeger, *« Formation initiale et formation continue »*, Florence Perrin, *« Coordination interinstitutionnelle entre acteurs »*, Philippe Matezeau.

Le plan d'action s'articule autour de 4 axes structurants : faire participer les personnes et mieux les accompagner, promouvoir le développement social pour simplifier les politiques publiques et les organisations, valoriser le travail social et moderniser l'appareil de formation, renouveler la gouvernance du travail social.

Compte tenu des ambitions fortes portées par ce plan, des champs multiples qu'il recouvre, la Ministre des Affaires Sociales et de la santé, Marisol Tourraine, et la Secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, Ségolène Neuville, ont souhaité confier à François Soulage, avec l'appui d'une mission de l'inspection générale des affaires sociales (Igas)[2], une mission de suivi[3] de la mise en œuvre du plan qui constitue l'objet du présent rapport.

Ce rapport, que l'on a souhaité concis pour être efficace, a pour objectif de mettre en exergue les avancées, alerter sur les difficultés et formuler un certain nombre de recommandations. Il ne constitue nullement une évaluation du plan d'action qui nécessiterait, d'une part, la mise en place d'outils *ad hoc*, d'autre part un recul suffisant pour mesurer les effets du plan d'action. Cette évaluation est nécessaire mais elle ne pourra intervenir, au plus tôt, qu'en 2018, compte tenu du temps requis pour déployer les mesures du plan. Elle nécessitera également de préciser les indicateurs pertinents pour une telle évaluation.

Tout au long de l'année 2016, la mission a conduit de nombreux entretiens avec l'ensemble des acteurs concernés, organisé des comités de suivi du plan et travaillé en étroite collaboration avec le cabinet de la Secrétaire d'Etat et la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), fortement mobilisés dans la mise en œuvre du plan d'action.

---

[1] Extrait de la définition du travail social proposée par le groupe de travail constitué au sein du Haut Conseil du travail social.

[2] Vincent Reymond, désigné par l'Igas pour effectuer cette mission a également été chargé d'assurer le « pilotage opérationnel » de plusieurs mesures du plan, notamment le 1er accueil social inconditionnel de proximité, l'expérimentation du référent de parcours et les priorités de la formation continue des travailleurs sociaux.

[3] Par convention, toute mention dans le présent rapport de « la mission » doit être lue, sauf indication différente, comme la mission de suivie.

A l'issue de cette première année, la mission considère que le plan se met en œuvre avec une forte volonté d'aboutir et un investissement conséquent des équipes : au 31 janvier 2017, soit un peu plus d'un an après son lancement[4], 21 mesures sur 26[5] sont engagées (cf. tableau n°1). Toutefois, le degré d'avancement de ces mesures n'est pas uniforme : certaines ont simplement fait l'objet de réunions exploratoires tandis que d'autres sont achevées. Ensuite, il faut distinguer les mesures qui sont mises en œuvre conformément aux préconisations du plan et celles qui s'écartent, à des degrés et avec des justifications variables, du livrable attendu initialement.

Par ailleurs, le calendrier initial prévu pour chaque mesure n'a pas toujours pu être tenu, soit parce que les délais étaient trop courts par rapport aux objectifs à atteindre, soit parce que le ministère a considéré qu'il convenait de donner la priorité à certaines mesures, notamment parce qu'elles conditionnaient la mise en œuvre d'autres mesures qui en découlent directement ou indirectement. La mission n'a pas souhaité se focaliser sur le respect des délais en considérant qu'un calendrier volontariste constitue une impulsion et un cadrage indispensable, même si des adaptations sont ensuite nécessaires. La mission ne formule de remarques sur ce point que lorsqu'une mesure prend un retard important sans raisons objectives, ou, a contrario, a été soumise à un calendrier trop contraint.

Ce premier bilan de mise en œuvre du plan d'action est organisé autour de 4 thèmes qui regroupent l'ensemble des mesures envisagées, sans respecter nécessairement l'ordre de présentation du plan d'action :

- la participation des personnes et la gouvernance du travail social ;
- l'accompagnement des personnes ;
- le développement social ;
- la reconnaissance du travail social et la modernisation de l'appareil de formation.

[4] Le plan a été présenté en Conseil des ministres le 21ocotbre 2015.
[5] 23 sur 28 si l'on dédouble deux mesures sécables (n°2 sur la participation des personnes et n° 11 sur le numérique).

Tableau 1 : Synthèse de la mise en œuvre des mesures

Mesures	intitulé	travaux préparatoires engagés	mesure en cours d'élaboration	mesure réalisée non déployée	mesure en cours déploiement	mesure déployée
2'	Diffuser la « boîte à outil » de la participation					
24	Transformer le CSTS en Conseil interministériel du travail social présidé par une personnalité qualifiée ou un élu					
4	Organiser le premier accueil social inconditionnel de proximité dans les schémas d'accessibilité des services publics					
18	Donner mandat à la Commission professionnelle consultative (CPC) pour définir les modalités d'introduction, dans les formations sociales, d'un corpus commun de compétences et de connaissance et des modules d'approfondissement					
1	étendre le champ des instances devant prévoir une participation institutionnelle des usagers					
2	introduire la participation des personnes dans les textes relatifs à la contractualisation avec les établissements et services (Adopter différents textes pour introduire cette participation)					

5	Expérimenter la mise en place d'un "référent de parcours" dans plusieurs départements en vue de proposer des premières évolutions réglementaires fin 2016					
9	Reconnaître le travail en réseau et l'analyse des pratiques dans le cadre d'une charte d'engagement des employeurs publics et privés					
10	Élaborer par consensus locaux les conditions du partage d'information dans un cadre déontologique et mener une démarche nationale de consensus					
3	Rendre obligatoire l'intervention, des personnes accompagnées ou l'ayant été aux formations initiales et continues					
12	Créer un fonds privé-public d'innovation pour le développement social					
13	Reclasser les travailleurs sociaux de niveau III de la fonction publique en catégorie A à partir de 2018 à l'issue de la phase de réingénierie des diplômes et en reconnaissance de leurs missions					
15	Adapter les programmes et les référentiels, ainsi que l'appareil de formation conduisant aux diplômes d'Etat en travail social post bac de façon à permettre qu'ils conduisent au statut de diplômes conférant un grade universitaire (licence / master).					

16	Créer la « première école supérieure en intervention sociale »					
19	Proposer une nouvelle organisation des stages conciliant le principe de l'alternance intégrative avec les équivalences universitaires					
21	Définir avec les partenaires sociaux du public et du privé les priorités nationales pour la formation continue et la formation en alternance					
22	Améliorer la formation des travailleurs sociaux et des bénévoles à la transmission des valeurs républicaines					
7	Faciliter les formations interinstitutionnelles et pluri-professionnelles sur des sujets identifiés comme prioritaires sur le territoire, et confier au CNFPT, avec son accord et en concertation ou en coordination avec les OPCA					
11	Elaboration du plan numérique					
14	Systématiser les passerelles entre diplômes d'Etat du travail social et formations universitaires par le biais de textes réglementaires					
20	Développer l'apprentissage et le contrat de professionnalisation					

23	Élaborer et déployer un plan pour la mixité des métiers du travail social					
26	Mettre en place un dispositif d'évaluation du plan d'action animé par une personnalité reconnue					
6	Transformer les pactes territoriaux d'insertion en projets territoriaux d'insertion et de développement social					
8	Favoriser l'information et développer l'offre de formation initiale et continue relatives aux notions de développement social, de travail social et d'investissement social pour les cadres publics, des élus locaux et bénévoles dirigeants d'associations					
11'	Chantier « dossier social unique »					
17	Renforcer la qualité de l'appareil de formation et son autonomie pour la délivrance de diplomes d'Etat					
25	Systématiser la création de comités d'éthique locaux, et promouvoir les dynamiques de concertation locale dans le secteur du travail social.					

(légende : Vert : actions engagées. Rouge : actions non engagées)

Source : Mission

1 LE RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION DES PERSONNES ET L'AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE DU TRAVAIL SOCIAL SONT ENGAGES

1.1 La rénovation de la gouvernance du travail social franchit un pas décisif avec la création du Haut Conseil du Travail Social (HCTS) mais souffre d'une absence de territorialisation

1.1.1 La création du HCTS est effective et ses travaux sont bien engagés

La mesure 24 du plan d'action en faveur du travail social prévoit de moderniser le Conseil Supérieur du Travail Social (CSTS) [6], qui représente les acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques sociales *« afin qu'il reflète mieux la réalité du travail social d'aujourd'hui et permette une participation effective des professionnels du travail social et des personnes qu'ils accompagnent »*. Plus précisément, il s'agit de lui conférer une portée interministérielle et d'élargir sa représentation à la société civile.

Il ressort également des échanges conduits par la mission que cette modernisation doit permettre de rendre plus lisibles les travaux de cette instance, d'en assurer la diffusion et le partage au profit d'une évolution des pratiques professionnelles.

Dans ce cadre, le Conseil supérieur du travail social a été transformé en HCTS le 1er juillet 2016[7]. Il est présidé par une personnalité qualifiée, Brigitte Bourguignon[8].

Sa composition a été élargie à des représentants de l'ensemble des ministères concernés[9] et un collège « personnes accompagnées » est créé. Ce dernier comprend des représentants de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), du Conseil consultatif des personnes accueillies et accompagnées, de représentants du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH), d'ATD Quart monde, du Conseil consultatif des personnes accompagnées (CCPA), de la fédération des pupilles de l'Etat (ADEPAPE) et de l'Association française des aidants[10]. La diversité des structures ainsi représentées permet de créer les conditions d'une pluralité d'expression au sein du HCTS.

Au total, outre sa présidente, le HCTS comprend 58 membres répartis en cinq collèges : un collège représentant les pouvoirs publics (Etat et collectivités territoriales), un collège représentant les professionnels du travail social, un collège représentant les personnes accompagnées, un collège représentant les organismes nationaux œuvrant dans le domaine social et médico-social, un collège de personnalités qualifiées.

Pour la mission, il convient de conserver à l'esprit les risques d'« institutionnalisation » de la représentation des personnes accompagnées qui pourraient aller à l'encontre de l'objectif de participation directe des personnes aux projets qui les concernent. Pour y remédier, le HCTS prévoit, dans son règlement intérieur, que les groupes de travail associent ou consultent les personnes accompagnées elles-mêmes. Au-delà, le renouvellement régulier des personnes dans ces instances et l'objectivation des modes de désignation des personnes accompagnées doivent permettre de limiter ce biais. .

---

[6] La mesure 24 s'intitule « transformer le CSTC en Conseil interministériel du travail social (CITS) » ; *in fine* l'appellation HCTS a été retenue.
[7] Décret n°2016-905 du 1er juillet 2016.
[8] Députée de la 6ème circonscription du Pas-de-Calais.
[9] 11 ministères sont désormais représentés au HCTS : affaires sociales, famille et enfance, droit des femmes, éducation nationale, emploi et formation professionnelle, enseignement supérieur, jeunesse, justice, intérieur, politique de la ville, logement.
[10] Arrêté du 2juillet 2016 relatif à la composition et au fonctionnement du Haut Conseil du travail social.

Recommandation n°1 : Assurer un renouvellement régulier des représentants des personnes accompagnées et objectiver les modes de désignation

Au total, la création du HCTS répond aux ambitions du plan d'action, dans des délais qui ont été respectés. Il reste à lui donner les moyens de ces ambitions (moyens de communication, site adapté, etc.).

S'agissant du programme de travail du Haut Conseil, le plan d'action prévoit tout d'abord que le HCTS remettra tous les 3 ans un rapport d'évaluation interministérielle du travail social axé sur des thématiques structurantes : état des branches, évolution des métiers et des appareils de formation initiale et continue, état de la recherche en travail social, condition d'emploi des travailleurs sociaux, progression de la participation des personnes, état de la gouvernance territoriale. La mission considère que ces travaux seront essentiels pour éclairer et documenter la décision publique. En effet, par-delà le foisonnement des initiatives et des réflexions engagées sur le travail social, et compte tenu de la multiplicité des acteurs concernés, il apparaît nécessaire de disposer de données consolidées, articulées et cohérentes sur le travail social.

Dans l'immédiat, le HCTS a été saisi par le ministère des affaires sociales d'un programme de travail établi jusqu'à février 2017 et consacré à trois questions déterminantes pour la mise en œuvre du plan d'action : le partage d'information, l'identification des instances susceptibles d'intégrer les personnes accompagnées et la définition du travail social.

La mission, après avoir rencontré la présidente du Haut Conseil, a été rassurée sur la capacité de l'instance à mener l'ensemble de ces travaux dans des délais contraints. En effet, des groupes de travail *ad hoc* ont été constitués pour chaque thème et travaillent de façon simultanée. Aucun retard n'est prévu sur ces chantiers importants qui conditionnent la réalisation de plusieurs actions du plan[11].

1.1.2 L'organisation d'une gouvernance territoriale du travail social n'est pas effective : la mesure prévue par le plan doit être repensée et complétée

Le plan d'action souhaite promouvoir une *« animation territoriale de la réflexion sur le travail social »*. Pour y parvenir il prévoit deux types actions : « *dans un premier temps, sous l'impulsion des préfets de département seront créés par instruction, a minima, une commission d'éthique par département, animée par les services déconcentrés de l'Etat, le conseil départemental et les représentants départementaux des salariés du secteur privé* ». Dans un second *temps, « les régions ou les départements seront invités à mettre en place, en concertation avec tous les acteurs intéressés, des instances légères et ouvertes préfigurant des observatoires du travail social »*.

A ce stade, aucune de ces deux actions n'a été mise en place.

La mission considère que cette absence de mise en œuvre s'explique principalement par un défaut de conception de la mesure.

Tout d'abord, il est difficile de déterminer si les deux actions envisagées visent le même objet : les commissions d'éthiques ont-elles vocation à faire partie des futurs observatoires du travail social ou bien s'agit-il de structures distinctes ayant des objectifs différents ?

Ensuite, les acteurs concernés ne sont pas suffisamment engagés : seule la DGCS est mentionnée comme responsable de l'action, alors que les collectivités territoriales doivent être, avec les représentants des salariés du secteur privé, les copilotes de la mesure.

[11] Notamment le partage d'informations (cf. mesures n° 10 et n°11) et la participation des personnes (cf. mesure n°1, n° 2 et n°3). La définition du travail social a des implications moins directes sur le plan, elle a davantage vocation à préciser le sens et les valeurs du travail social.

Sur le fond, on peut s'interroger sur la nécessité de créer de nouvelles structures (ou commissions), qui plus est à partir d'une instruction préfectorale, sur des problématiques qui concernent essentiellement les collectivités territoriales. Il n'est pas exclu que ces commissions se transforment en « coquilles vides » si elles ne relèvent pas d'initiatives locales ancrées dans les territoires en fonction des besoins recensés.

Sans revenir sur les commissions d'éthiques existantes qui, au regard des auditions qu'a pu conduire la mission, permettent d'apporter des réponses aux difficultés professionnelles, il n'est pas certain qu'elles soient en mesure, de constituer des instances de gouvernance territoriales. Plusieurs membres du comité de concertation[12] estiment même qu'une telle orientation n'est pas souhaitable car elle risquerait d'aboutir à un « mélange des genres » entre éthique et gouvernance.

La mission considère qu'il convient de documenter clairement les besoins avant de se prononcer sur l'opportunité de poursuivre la mise en place de cette mesure. Il faut notamment identifier les acteurs qui souhaitent voir ce type de structures se mettre en place et clarifier avec eux les objectifs recherchés.

Recommandation n°2 : Reformuler la mesure relative à la territorialisation du travail social après avoir identifié les besoins et clarifié les objectifs recherchés avec les principaux acteurs (Conseils départementaux, Union nationale des centres communaux d'action sociale(UNCCAS), Assemblée des départements de France (ADF), employeurs privés…)

Afin de contribuer à la réflexion, la mission préconise de distinguer plusieurs niveaux de coordination et pilotage.

En premier lieu, le pilotage local du travail social doit être pensé en lien étroit avec la gouvernance nationale du travail social, qui relève du HCTS. Il apparait indispensable que le Haut Conseil territorialise son action, et contribue à la structuration de ce pilotage local.

En second lieu, la réflexion sur la gouvernance locale des politiques sociales, plus large que la seule gouvernance du travail social doit également être repensée, en donnant corps au rôle de chef de file confié au Conseil départemental. Il faudrait probablement renforcer l'articulation des instances de concertation permettant de rassembler, autour du département, les autres niveaux de collectivité, l'Etat, les associations et les citoyens. Ces instances auraient vocation, au niveau départemental, à établir des diagnostics, partager l'information et déterminer des orientations communes Elles pourraient s'inscrire dans le sillage des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) instituées dans chaque région par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles[13].

Par ailleurs, la mission constate une difficulté d'appropriation par les acteurs locaux du plan d'action ; difficulté régulièrement mise en exergue par le comité de concertation.

Ce défaut d'appropriation relève de causes multiples ; il tient certainement à la difficulté d'associer les collectivités locales, dans le contexte politique actuel, à la mise en œuvre du plan. Il s'explique aussi par un défaut de communication sur les mesures du plan : hors la mise à jour du site internet du ministère, il n'existe pas aujourd'hui de système de diffusion structuré permettant d'informer en temps réel les acteurs concernés par la mise en œuvre des mesures du plan.

[12] Instance de gouvernance du plan d'action rassemblant les acteurs concernés.
[13] Selon l'article L1111-9-1 du CGCT, cette conférence peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements. Elle est présidée par le président du conseil régional.

Ce manque d'information est d'autant plus ressenti que les mesures sont mises en œuvre dans une temporalité qui n'est pas systématiquement celle prévue initialement par le plan, pour des raisons souvent justifiées liés à l'articulation des mesures, mais qui sont susceptibles de brouiller la lisibilité que peuvent en avoir les acteurs. Cela renforce la nécessité d'une communication claire et efficace qui pourrait s'organiser autour des quatre axes structurants proposés dans le rapport. En outre, plusieurs mesures faisant l'objet d'expérimentations (1er accueil social inconditionnel de proximité, ou référent de parcours) qui intéressent beaucoup les travailleurs sociaux pourraient faire l'objet d'une communication plus importante.

Recommandation n°3 : Développer la communication avec l'ensemble des parties prenantes : créer un système de diffusion DGCS et Directions régionales jeunesse et cohésion sociale (DRJSCS) permettant d'informer les têtes de réseau (associations, instances de représentation des personnes accompagnées, collectivités territoriales, organismes de formation…) de la mise en œuvre des mesures du plan d'action

1.1.3 L'évaluation du plan d'action du travail social n'entre pas dans le champ du présent rapport mais doit être organisée en 2017 et réalisée fin 2018

La mesure 26 du plan d'action prévoit de *« mettre en place un dispositif d'évaluation du plan d'action animé par une personnalité reconnue »*.

La mission conduite par François Soulage avec l'appui de l'Igas remplit plusieurs objectifs ; elle assure, en particulier, un suivi de la mise en œuvre du plan et assure une mission de pilotage, et non, en l'état d'avancée du Plan, d'une mission d'évaluation.. Elle a pour objectif de recenser les attentes, les éventuelles difficultés de mise en œuvre du plan et, si nécessaire, de proposer des inflexions stratégiques. Pour ce faire elle conduit des entretiens réguliers avec l'ensemble des acteurs concernés par le plan d'action, notamment les associations de lutte contre l'exclusion, les organisations syndicales, les organismes de formation du travail social, les directions d'administrations centrales, les associations d'élus, les caisses de sécurité sociale.

Le présent rapport permet d'établir un premier bilan du plan d'action à partir du suivi opéré par la mission mais ne vise pas, à ce stade, une évaluation du plan, qui reste à construire. En particulier, la mission constate qu'il n'existe pas encore d'indicateurs d'investissement social susceptibles de *« valoriser les impacts du plan d'action en termes de cohésion sociale et de développement économique »*. L'un des objectifs de la nouvelle Fondation pour l'investissement social pourrait être, à partir des expériences qu'elle mène, de dégager des indicateurs sociaux qui pourraient inspirer les indicateurs du plan.

L'évaluation du plan ne pourra être réalisée que sur le moyen et le long terme, avec une première échéance vers fin 2018, une fois l'ensemble des mesures déployées, mais doit être préparée dès à présent afin, notamment, de préciser les indicateurs qui doivent retenus à cette fin.

Les ambitions du plan d'action sur ce point sont fortes mais méritent d'être clarifiées. Le plan prévoit en effet, que *« dans une logique d'investissement social, le plan d'action devra faire l'objet d'une évaluation permettant de mesurer les progrès accomplis et de valoriser les impacts en termes de cohésion sociale et aussi de développement économique(…)»*. En outre, *« afin de créer les conditions d'une mobilisation collective de l'ensemble des partenaires autour du plan d'action, les indicateurs de résultats et les modalités d'évaluation devront être définis de façon conjointe et partagée. Ils pourront être intégrés au rapport sur les nouveaux indicateurs de richesse qui sera remis chaque année au Parlement, en application de la loi n°2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques »*.

Une clarification apparaît nécessaire dans la mesure où des indicateurs d'investissement social relatifs au plan d'action semblent assez différents de ceux visant à mettre en exergue de nouveaux indicateurs de richesse, distincts ou complémentaires du produit intérieur brut (PIB).

Dans ce cadre la mission propose plutôt de distinguer et d'articuler différents outils, qui pourraient être élaborés au cours de l'année 2017 en s'appuyant sur des compétences *ad hoc* :

- des indicateurs de suivi de la mise en place des 26 mesures du plan ;
- des analyses qualitatives permettant de mesurer l'amélioration de la situation des personnes s'agissant de certaines mesures du plan (par exemple sur le référent de parcours) ;
- des indicateurs d'investissement social.

Recommandation n°4 : Déterminer et mettre en place, en lien avec les acteurs concernés (travailleurs sociaux, institutions et associations qui interviennent dans le champ social), des indicateurs pertinents pour évaluer le plan d'action du travail social

1.2 La participation des personnes : une démarche engagée qui doit être amplifiée pour irriguer l'ensemble du travail social

La participation institutionnelle des personnes est une démarche qui fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus. Ses apports, tant en matière d'élaboration que de mise en œuvre des politiques publiques, sont désormais reconnus[14].

La mission estime qu'il s'agit d'une avancée déterminante. Cette reconnaissance constitue en effet un important progrès susceptible de modifier en profondeur la gouvernance et l'organisation des politiques publiques, dont l'objet est, avant tout, d'améliorer la situation des personnes concernées. Les personnes, accompagnées ou non, ne sont pas de simples usagers des services publics mais des citoyens acteurs de leurs parcours et des partenaires à part entière des politiques mises en œuvre.

Cette volonté d'associer les personnes est l'une des marques essentielles de ce plan d'action. Sa mise en œuvre effective sera particulièrement suivie par la mission.

Le plan d'action met en exergue l'effet de levier que peut avoir la participation des personnes à trois niveaux différents :

- permettre aux institutions d'intégrer les problématiques individuelles ou collectives dont elles n'ont pas toujours connaissance ;
- permettre de rendre les dispositifs et les modes d'intervention plus cohérents, plus efficaces et plus simples ;
- développer la capacité d'agir des personnes

Les difficultés concernent les modalités d'organisation de la participation des personnes. Si la consultation des « usagers » est bien établie au sein de certains services publics (transports en commun par exemple), ou la participation des patients dans le domaine de la santé relativement bien organisée dans le domaine de la santé[15], elle reste à approfondir dans le champ social.

Plusieurs dispositifs législatifs et réglementaires ont récemment renforcés la participation des personnes[16] mais celle-ci reste lacunaire.

---

[14] Cf. par exemple, le rapport 2015 du HCTS « Refonder le rapport aux personnes : « merci de ne plus nous appeler usagers » ».

[15] Cf. « Evaluation du pilotage de la démocratie sanitaire au sein des ministères sociaux », rapport Igas établi par Huguette Mauss, février 2016.

[16] Notamment le décret du 17 décembre 2013 introduisant un collège de personnes en situation de précarité au sein du CNLE, la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), qui prévoit la généralisation des conseils consultatifs des personnes accueillies et accompagnées et la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 24 février 2014, qui prévoit la création de conseils citoyens.

Le plan d'action prévoit trois mesures qui doivent permettre de renforcer la participation des personnes dans le champ social : l'extension du champ des instances prévoyant une participation des personnes (mesure 1 du plan d'action), l'introduction de la participation des personnes dans les textes relatifs à la contractualisation avec les établissements et services (mesure 2) et le fait de conférer un caractère obligatoire à l'intervention des personnes accompagnées dans les formations initiales ou continues (mesure 3).

1.2.1 L'extension du champ des instances prévoyant une participation institutionnelle des personnes, va être précisée par le HCTS mais ne pourra se déployer que progressivement

Cette mesure consiste à généraliser la participation des personnes au sein de l'ensemble des structures en charge des politiques sociales.

Elle se met en œuvre en deux temps :

- recensement par le HCTS des instances devant prévoir une participation institutionnelle et présentation d'une recommandation au Premier ministre ;
- sur la base des décisions prises par le Premier ministre, chaque ministère adopte les textes nécessaires.

Les travaux sont conduits au sein d'un groupe de travail *ad hoc* qui s'est vu confier un mandat précis consistant, d'une part, à *« dresser la liste des instances, organismes et institutions susceptibles d'organiser ou de faire évoluer une participation institutionnelle des personnes accompagnées »* ; d'autre part, *« déterminer les modalités de cette participation, en distinguant représentation à l'échelon national et participation citoyenne au niveau local »*. Ce groupe de travail rendra ses premières conclusions en mars mais prendra ensuite un temps complémentaire pour affiner ses propositions et les reformuler en « français facile ».

La mission n'identifie pas à ce stade de difficultés majeures relatives à la mise en œuvre de cette mesure. Elle souligne toutefois qu'elle dépasse largement le champ du travail social dans la mesure où les structures concernées par la participation des personnes n'impliquent pas nécessairement la présence de travailleurs sociaux.

Elle note également que le calendrier initial doit être adapté, les travaux du HCTS devant aboutir plus tardivement que prévu initialement par le plan d'action (juin 2016). L'adoption des textes nécessaires par chaque ministère risque de se traduire par un étalement de la mesure, au gré des contraintes et des priorités de chaque administration.

Recommandation n°5 : Inscrire l'extension du champ des instances prévoyant une participation des personnes un dans un calendrier qui engage les parties afin de prévenir tout enlisement

Par ailleurs la mise en œuvre de ces actions interagit avec les deux mesures suivantes, qui visent précisément un élargissement des structures devant prévoir une participation des personnes. Il conviendra donc de veiller à la convergence des trois mesures afin, notamment, de prévenir les éventuelles divergences d'interprétation sur le champ des structures concernées par le plan.

1.2.2 L'introduction de la participation des personnes dans les textes relatifs à la contractualisation avec les établissements est effective mais pas encore déployée sur le terrain

La participation des personnes dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) est prévue par la loi du 2 janvier 2002. Inscrite dans le code de l'Action sociale et des familles (CASF), elle recouvre deux aspects :

- la participation de l'usager à sa prise en charge ;
- la participation à la vie et au fonctionnement de l'établissement.

C'est ce second volet que vise la présente mesure du plan d'action et les développements qui suivent.

Pour mettre en œuvre cette participation des personnes la loi de 2002 (Article L. 311-6 du CASF) a notamment instauré les Conseils de la vie sociale (CVS) : *« Afin d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement de l'établissement ou du service, il est institué soit un Conseil de la vie sociale, soit d'autres formes de participation*[17]*. Les catégories d'établissements ou de services qui doivent mettre en œuvre obligatoirement le Conseil de la vie sociale sont précisées par décret »*.

Le plan d'action considère que ces dispositifs de participation *« sont loin d'être généralisés dans l'ensemble des ESSMS et ne garantissent pas la pleine prise en compte des besoins et aspirations des personnes »*.

Une enquête menée en 2012 par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), qui indique qu'en juillet 2012 87 % des ESSMS ont mis en place un CVS ou une autre forme de participation (5 % étaient en cours à cette date et seules 8 % n'avaient rien mis en place[18], conduit à relativiser cette affirmation.

En outre, le plan d'action souligne qu'un certain nombre d'établissements et de structures d'accompagnement social ne sont pas concernés par la loi de 2002. Cette affirmation est vraie, puisque selon l'ANESM, la mise en place obligatoire des CVS ne concerne qu'environ 40 % des ESSMS mais il convient également de rappeler que si des structures sont écartées, c'est souvent pour des raisons objectives (établissements qui accueillent des enfants de moins de 11 ans, les services à domicile…).

En tout état de cause, le plan d'action en faveur du travail social prévoit *« d'introduire la participation des personnes dans les textes relatifs à la contractualisation avec les établissements et services »*.

---

[17] Ces autres formes de participation sont aux termes de l'article D311-21 du CASF :
- des groupes d'expression rassemblant l'ensemble des usagers, organisés par établissement, lieu de vie ou ensemble de services ;
- l'organisation de consultations de l'ensemble des personnes accueillies ou prises en charge ainsi que, en fonction de la catégorie des personnes bénéficiaires, les familles ou représentants légaux ;
- des enquêtes de satisfaction. Ces enquêtes sont obligatoires pour les services prenant en charge à domicile des personnes dont la situation ne permet pas de recourir aux autres formes de participation.

[18] Cf. « Rapport sur la participation des usagers au fonctionnement de l'établissement. Recueil des pratiques et témoignages des acteurs » (ANESM, 2012).

A cet effet, il prévoit trois mesures :

- un décret pris en application du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016[19] qui prévoit la généralisation des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens pour tous les ESSMS relevant du champ du handicap, afin de *« préciser les attendus en matière d'objectifs d'activité et de qualité, dont la participation des usagers »*. Ce décret a bien été pris et publié au JO du 23 décembre 2016[20] mais il ne traite pas directement des questions de participation.
- un arrêté pris en application de l'article 40 bis de la loi d'adaptation de la société au vieillissement (ASV). Il prévoira qu'un Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM)-type relatifs aux ESSMS pour personnes âgées *« soit préparé et encadre le contenu de cette contractualisation »*. Cet arrêté devrait être publié prochainement. Le projet actuel prévoit que *« la liste minimale des thématiques devant être traitées dans le cadre du diagnostic partagé à partir des desquelles sont définis les objectifs du CPOM »* comporte notamment *«L'expression et la participation individuelle et collective des résidents. La capacité de l'établissement à prendre en compte dans son projet d'établissement d'une part et dans chaque projet personnalisé d'autre part, les besoins et attentes des résidents ainsi que leur environnement social et familial »* (annexe du modèle de CPOM joint au projet d'arrêté). La formulation est complexe mais on comprend qu'un diagnostic sur la participation des personnes devra être compris dans chaque CPOM.
- enfin, il est prévu qu'une instruction aux directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) précise la circulaire du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre l'Etat et les associations, *« pour que les conventions pluriannuelles d'objectifs avec le secteur non lucratif intègrent l'obligation de participation des personnes »*.

Le plan d'action précise que les trois niveaux de texte prévoiront d'associer les personnes à l'évaluation des dispositifs de participation. Or les textes pris ou en cours dont a pris connaissance la mission ne prévoient pas d'associer les personnes à l'évaluation des conventions pluriannuelles.

Ces textes présentent l'intérêt d'accroître la « qualité » de la participation des personnes à travers une contractualisation qui permettra de fixer des objectifs et d'objectiver les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs.

Il faut noter cependant qu'il n'est pas certain que la mise en place de CVS puisse être étendu à l'ensemble des structures, la loi de 2002 ayant prévu des dérogations qui apparaissent dans la plupart des cas justifiées.

Recommandation n°6 : Evaluer périodiquement l'effectivité du travail des instances de participation des personnes au sein des ESSMS

Par ailleurs, à la suite d'une évaluation de la démarche du Conseil consultatif des personnes accueillies et accompagnées (CCPA) et au niveau régional du Conseil consultatif régional des personnes accueillies et accompagnées (CCRPA), le décret du 26 octobre 2016 a conforté leur rôle dans la mobilisation des personnes accueillies et accompagnées et spécifié les modalités de fonctionnement et de concertation de ces instances, nommées Conseil national des personnes accueillies ou accompagnées (CNPA) et Conseils régionaux des personnes accueillies ou accompagnées (CRPA).

[19] Article 47 PLFSS 2016.
[20] Décret n°2016-1815 du 21 décembre 2016 modifiant les dispositions financières applicables aux établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des famille.

En outre, il est prévu que la DGCS diffuse aux Agences régionales de santé (ARS) et aux DRJSCS, une *« boite à outils »* de la participation, présentant *« diverses formules de soutien à la participation des personnes »*. Cette action a été réalisée : la DGCS, avec l'appui de l'Agence nationale des solidarités actives (ANSA), a organisé en octobre 2016 une journée de la participation citoyenne, et conçu, avec l'appui d'un groupe de travail réunissant des professionnels, des associations et des citoyens, un « kit de la participation citoyenne », mis en ligne sur le site du ministère[21] pour lui assurer une large diffusion. Cette journée, qui s'est déroulée en présence des ministres concernés a permis de faire connaître ce kit auprès des professionnels (collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale), associations et personnes concernées. Le kit se décline en 12 fiches illustrées avec des exemples d'outils et de pratiques inspirantes. Le caractère opérationnel de ce kit est à souligner, ce qui devrait lui permettre d'être utile aux structures.

Il conviendrait toutefois de mesurer régulièrement le nombre de connexions effectuées pour s'assurer de la pertinence de l'outil et d'une communication suffisante auprès des utilisateurs potentiels. Il conviendrait également de procéder régulièrement à la mise à jour des fiches. Ainsi plusieurs fiches « outils et modèles » renvoient à des exemples mis en place en 2013 ou 2014, dont les résultats devaient être communiqués en 2014 ou 2015. Ces mises à jour apparaissent nécessaires pour faire vivre ce kit de participation citoyenne. L'adresse de messagerie prévue à cet effet devrait faciliter cette actualisation.

1.2.3 L'intervention des personnes accompagnées dans les formations initiales se met en place

L'intervention des personnes accompagnées dans les formations sociales, initiales et continues, n'est pas une nouveauté en soi. Plusieurs établissements de travail social organisent d'ores et déjà cette participation.

Le plan d'action souhaite généraliser, d'ici septembre 2017, le principe de la participation des personnes accompagnées, comme formateurs occasionnels, au sein des sessions de formation en rendant *« obligatoire l'intervention des personnes accompagnées ou l'ayant été aux formations initiales et continues »* (mesure 3 du plan).

Les conditions de mise en œuvre de cette mesure doivent être précisées. Le plan prévoit que cette obligation figurera dans un cahier des charges des écoles et des instituts du travail social défini par arrêté[22] ; en réalité le ministère prévoit de l'insérer dans une logique plus globale de mise en place d'une démarche qualité.

Un arrêté qui devrait être pris au cours du premier trimestre 2017 précisera la nécessité pour les établissements de formation de fournir, dans leur dossier de demande d'agrément, une note précisant les modalités d'association des personnes accompagnées.

En parallèle, le ministère souhaite organiser un recensement des pratiques inspirantes déjà mises en œuvre dans ce domaine par certains établissements de formation et les diffuser afin d'essaimer les démarches les plus intéressantes en s'appuyant sur l'ANSA et l'Union nationale des acteurs de formation et de recherche en intervention sociale (UNAFORIS).

Enfin, dans le cadre de l'appel à projets de recherche en travail social, un des projets de recherche retenu vise à modéliser la participation des personnes dans les formations en travail social.

Une fois la démarche qualité des établissements de formation instaurée, des contrôles réguliers de mise en œuvre de cette obligation pourront être effectués.

---

[21] http://social-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/article/kit-de-la-participation-citoyenne-aux-politiques-de-solidarite

[22] Mesure 17 du plan d'action : « renforcer la qualité de l'appareil de formation et son autonomie pour la délivrance des diplômes d'Etat ».

La mise en œuvre complète de la mesure s'inscrit donc dans un horizon nécessairement pluriannuel, qui reste à stabiliser.

Recommandation n°7 : S'assurer, par un suivi attentif, que la participation des personnes, désormais prévue par les textes, se mette réellement en œuvre sur le terrain

2 LES OUTILS PERMETTANT DE MIEUX ACCOMPAGNER LES PERSONNES ET DE SORTIR D'UNE VISION EN SILOS DES POLITIQUES SOCIALES SE METTENT EN PLACE

2.1.1 Les conditions de déploiement du premier accueil social inconditionnel de proximité sont désormais réunies

Le premier accueil social inconditionnel de proximité constitue une mesure phare du plan d'action[23] : il s'agit de *« garantir à toute personne rencontrant des difficultés d'ordre social ou ayant des demandes d'ordre social, une écoute attentionnée de la globalité de ses besoins et préoccupations afin de lui proposer le plus tôt possible des conseils et une orientation adaptée, dans le respect du principe de participation des personnes aux décisions qui les concernent »*[24](mesure 3 du plan).

Si l'on peut s'interroger de prime abord sur la nécessité d'organiser un premier accueil social alors que partout sur le territoire les acteurs se mobilisent fortement pour offrir un accueil de qualité aux citoyens, les travaux menés dans le cadre des EGTS ont montré qu'il fallait franchir une nouvelle étape : face à des politiques publiques encore trop cloisonnées, à des dispositifs souvent complexes, à la multiplicité des acteurs et à l'accroissement de la demande sociale, il est apparu nécessaire de mieux coordonner et structurer les réponses apportées aux personnes.

C'est pourquoi le plan d'action en faveur du travail social et du développement social fixe pour ambition à l'ensemble des acteurs impliqués d'organiser ce premier accueil inconditionnel dans le cadre des schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public. Cette organisation permettra non seulement de cartographier les lieux de premier accueil mais également de s'assurer que chaque point d'entrée est en mesure d'offrir un accueil global permettant à la personne d'exprimer l'ensemble de ses besoins.

Pour mettre en œuvre cette mesure la circulaire du Premier ministre du 18 juillet 2016 portant sur la territorialisation du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale a mis l'accent sur la réalisation du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, et confirmé que le premier accueil social constitue un axe de ce schéma.

La mission regrette que le décret d'application de la loi NOTRe n'ait pas prévu explicitement d'intégrer le premier accueil social dans les dits schémas, ce qui aurait permis de s'assurer de sa prise en compte dans tous les schémas départementaux.

Un groupe de travail national[25] s'est réuni tout au long de l'année 2016, afin de préciser les enjeux du premier accueil social inconditionnel et de s'assurer de son déploiement. Il a notamment organisé une journée nationale portant sur ce thème et élaboré un guide d'appui à la structuration du premier accueil social réalisé en partenariat avec les acteurs locaux (collectivités territoriales, associations) et mettant en exergue les pratiques inspirantes.

---

[23] Mesure 4 « organiser le premier accueil social inconditionnel de proximité dans le cadre des schémas d'accessibilité des services au public ».

[24] « Guide d'appui à la structuration du premier accueil social inconditionnel de proximité », site internet DGCS.

[25] Groupe de travail interministériel et interinstitutionnel comprenant notamment des représentants des structures suivantes : la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles (ANDASS), l'Agence

La mission considère que les mesures engagées ont permis d'aller au-delà des ambitions fixées par le plan d'action, en mettant à disposition des acteurs un outil concret d'appui à la structuration du premier accueil social inconditionnel, permettant de distinguer celui-ci d'un premier contact souvent effectué par des associations.

Les schémas départementaux doivent être élaborés avant le 31 décembre 2017, ils sont d'une durée de 6 ans. Un premier bilan pourra être réalisé début 2018 et permettra de vérifier si les schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public prennent bien en compte la problématique du premier accueil social.

D'ici là il apparait nécessaire de donner une forte visibilité au guide premier accueil. La mise en ligne sur le site du ministère des affaires sociales est susceptible d'y contribuer[26]. Il conviendra, dans la mesure du possible, d'assurer une mise à jour en régulière du guide et de rappeler aux structures concernées qu'elles ont la possibilité de déposer à tout moment des contributions (réflexions, exemples de pratiques inspirantes).

Recommandation n°8 : Actualiser régulièrement le guide premier accueil social en l'enrichissant de nouvelles contributions

Au-delà, à l'image de la coordination déployée au niveau territorial sur le premier accueil, la mission considère qu'il convient de disposer d'une instance de coordination nationale qui permette de suivre la mise en œuvre et l'évolution de ce premier accueil.

Recommandation n°9 : Disposer d'une structure pérenne permettant un développement coordonné du premier accueil sur l'ensemble du territoire

Les principaux enjeux relatifs au déploiement du premier accueil social inconditionnel son précisés dans le guide. Ce sont les suivants :

- Réussir à développer une « culture commune » de l'accueil entre les différentes institutions présentes sur un territoire, par exemple en invitant les parties prenantes à s'engager sur une « charte de l'accueil » ;
- Inscrire le premier accueil social dans le développement social, c'est-à-dire éviter qu'il se limite à un guichet, un service de renseignement ou une gare de triage. Il doit au contraire permettre d'optimiser les ressources et les potentialités des personnes en s'appuyant sur l'environnement économique et social ;
- Réussir à développer un accueil bienveillant et accessible à tous reposant notamment sur la neutralité, la convivialité et la confidentialité ;
- Faciliter l'articulation entre l'accueil physique, qui doit être préservé, voire renforcé dans certains territoires, l'accueil téléphonique et le numérique ;
- Structurer la complémentarité des intervenants sociaux et administratifs et renforcer la formation qui doit être adaptée aux nouvelles attentes du public ;
- Organiser les échanges de données entre institutions dans l'intérêt et avec l'accord des personnes.

Ces enjeux sont précisés et détaillés dans le guide du 1er accueil social inconditionnel.

---

nationale des solidarités actives (ANSA), l'Union nationale des centre communaux d'action sociale (UNCCAS), le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), la Caisse nationale des allocation nationales (CNAF), les associations concernées (FNARS, l'UNIOPSS, PIMMS, FACE), des représentants des personnes accompagnées, la mission de suivi du plan d'action en faveur du travail social et du développement social conduite par François Soulage, et l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), en charge de l'animation et de la coordination des travaux.

[26] http://social-sante.gouv.fr/actualites/actualites-du-ministere/article/un-guide-d-appui-pour-soutenir-les-acteurs-dans-l-organisation-du-premier

2.1.2 La fonction de référent de parcours est expérimentée dans quatre départements à partir d'approches différentes afin de dégager des lignes directrices

Le plan d'action en faveur du travail social prévoit de *« créer la fonction de référent de parcours »* qui doit permettre d'assurer *« une coordination durable entre divers dispositifs »* lorsque les personnes bénéficient d'un accompagnement global.

Pour préciser les conditions d'intervention du référent de parcours et déterminer, le cas échéant, les ajustements réglementaires nécessaires une expérimentation dans plusieurs départements a été jugée nécessaire tant l'existence même de ce référent interroge les acteurs du travail social.

Un groupe de travail interministériel et interinstitutionnel a été mis en place à la fin du premier trimestre 2016 sur le même modèle que le groupe de travail premier accueil afin de préparer le lancement de cette expérimentation et d'en préciser les enjeux.

En effet, la fonction de référent de parcours est à modéliser.

Il existe aujourd'hui une multiplicité de dispositifs comportant un accompagnement social et socio professionnel. De nombreux coordonnateurs/référents/ont d'ores et déjà vocation à accompagner les personnes dans leurs parcours.

Dans ce contexte, il a fallu préciser le rôle du référent de parcours prévu par le plan d'action en faveur du travail social avant de fixer une méthode d'expérimentation.

- Il s'agit de *« créer »* une fonction, ce qui signifie que les contours du référent tel que le promeut le plan d'action ne sont pas prédéfinis, mais sont à construire avec les acteurs concernés.
- Il s'agit d'une *« fonction »* et non pas d'un nouveau métier. C'est un point important dans la mesure où la création de la fonction de référent devrait trouver sa place dans le cadre de la réingénierie des 5 diplômes de niveaux III. Or, le calendrier actuel ne facilité pas cette articulation, la réingénierie précédant les conclusions de l'expérimentation référent de parcours.

Si la question de la « fonction » ou du « métier » semble clarifiée, d'autres précisions ont dû être apportées avant de lancer l'expérimentation.

Ainsi, le plan d'action prévoit que le référent de parcours, « *sur le modèle du médecin traitant dans le parcours de soin, a vocation à avoir une vision globale des diverses interventions sociales qu'il coordonne, sur mandat de la personne* ». Le modèle du médecin traitant est intéressant en ce qu'il permet de construire une voie « intermédiaire » d'accompagnement, à la fois souple et en même temps potentiellement prescriptive, lorsque cela s'avère nécessaire. Mais ce modèle n'est pas le seul possible. Dans ce cadre, l'expérimentation menée doit permettre d'explorer d'autres voix. Deux approches peuvent notamment être distinguées :

- Un approche « souple » au sein de laquelle le coordonnateur aurait vocation à renseigner, expliquer, aider mais ne se situerait pas, *a priori*, dans un rôle de prescription ni de construction de parcours coordonné ;
- Une approche « intégrée » qui s'inspirerait du dispositif MAIA et qui confèrerait un rôle central au référent de parcours dans l'accompagnement de la personne.

Les vecteurs de déploiement de ces approches sont différents : dans le premier cas, on peut agir à droits et moyens (presque) constants ; dans le second, il convient sans doute de prévoir des financements idoines et des adaptations législatives et réglementaires.

Par ailleurs les publics concernés ne sont pas les mêmes : l'approche souple s'adresse à un public large, tandis qu'une *« MAIA sociale »* concerne davantage les situations complexes.

Tenant compte de cette diversité d'approches, les travaux menés par le groupe de travail ont permis d'élaborer un cahier des charges de l'expérimentation qui précise le champ de l'expérimentation : elle concernera prioritairement les publics en grandes difficultés sociales qui se trouvent dans des situations complexes. Le cahier des charges précise également les résultats attendus de l'expérimentation : elle devra permettre de préciser les modalités de mise en œuvre du référent de parcours : désignation du référent, durée de son mandat, périmètre de son intervention, inscription de la démarche de référent de parcours dans le parcours de la personne, outils et cadre d'action nécessaire au référent de parcours. La durée de l'expérimentation est de un an.

La DGCS et l'ADF ont procédé à un appel à candidature auprès des conseils départementaux sur la base du cahier des charges ; 8 départements ont candidaté et 4 ont été retenus par le groupe de travail : l'Ariège, le Bas-Rhin, Paris, le Pas-de-Calais. La réunion de lancement de l'expérimentation a eu lieu le 9 décembre 2016. Des bilans intermédiaires seront effectués en mars, mai et décembre 2017. La remise d'un rapport final de l'expérimentation est prévue pour janvier 2018.

A l'issue de cette expérimentation, il conviendra de s'assurer que l'éventuelle généralisation du référent de parcours se fasse en étroite coordination avec l'ensemble des acteurs concernés

Recommandation n°10 : Disposer d'une structure pérenne permettant d'assurer un développement coordonné du référent de parcours sur l'ensemble du territoire

Recommandation n°11 : Prévoir les modalités d'articulation entre les travaux conduits sur référent de parcours et ceux relatifs à la réingénierie des diplômes afin de s'assurer que les compétences nécessaires à l'exercice de la fonction de référent sont bien prises en compte par l'appareil de formation

2.1.3 Les conditions de partage d'information vont être précisées dans des fiches pratiques mais ne feront pas l'objet d'une conférence de consensus

La mesure 10 du plan d'action prévoit *« d'élaborer par des conférences de consensus locales les conditions de partage d'information dans un cadre déontologique et de mener une conférence de consensus nationale »*. La conférence de consensus nationale devait s'appuyer sur les enseignements des conférences de consensus locales et sur des exemples étrangers.

En réalité, le ministère des affaires sociales n'a pas retenu le principe des conférences de consensus, considéré comme peu adapté pour développer des outils pertinents, utiles dans le travail quotidien des travailleurs sociaux. L'organisation de conférences de consensus répond en outre à des critères précis et relativement complexes à mettre en œuvre.

On notera que cette question du partage d'information a été soulevée dans le groupe de travail animé par M. Métézeau lors des Etats Généraux. Il se prononce pour l'organisation d'une conférence nationale et l'élaboration de « chartes locales », et non pour des conférences de consensus locales.

In fine, la ministre a confié au HCTS, dans sa formation « commission éthique et déontologie » un mandat pour piloter une « démarche de consensus » sur le partage d'information. Le mandat rappelle qu'en 2013, un rapport particulièrement complet sur le partage d'information dans l'action sociale et le travail social a été élaboré par le CSTS[27] mais qu'il convient de poursuivre les travaux afin de *« sécuriser et à mieux outiller les professionnels sur leurs obligations en matière de partage d'information. Dans une démarche participative et ascendante, il s'agira de partir des questions éthiques/déontologiques remontant des professionnels et d'établir un dialogue sur des faits et gestes du terrain »*. Il est précisé que les recommandations issues de ce travail pourront se présenter sous forme de guide pratique, fiches pratiques, d'études de cas, ou toute autre forme proposée par la commission.

La mission considère que les évolutions méthodologiques proposées par le ministère justifient une reformulation de la mesure du plan d'action, le principe d'une « démarche » de consensus étant éloigné des caractéristiques d'une conférence de consensus. Si l'on peut regretter l'abandon des exigences de rigueur et scientificité qui s'attachent à une conférence de consensus il faut reconnaitre qu'elle aurait été difficile à organiser sur des sujets qui présentent certes un intérêt pour le citoyen mais renvoient aussi à des problématiques très concrètes d'organisation du travail des travailleurs sociaux.

La mission rappelle, par ailleurs, que les solutions proposées en matière de partage d'information auront une place déterminante dans la mise en œuvre de la fonction« référent de parcours ».

Dans ce cadre, l'élaboration de fiches pratiques, répondant à des interrogations concrètes apparaissent pertinentes, et cohérentes avec les propositions des Etats Généraux. Il convient toutefois de s'assurer que ces travaux ne soient pas redondants avec ceux, très denses, du rapport de 2013, qui examinaient aussi des situations très concrètes dans 9 domaines de l'action sociale et médico-sociale : la Protection de l'enfance, la prévention de la délinquance, l'accès au logement, les politiques d'insertion sociale et professionnelle, l'intégration des Migrants, la prise en compte des Handicaps, les Violences intrafamiliales, l'accompagnement des Personnes âgées et dépendantes, l'approche du territoire.

Par ailleurs, il apparait important, dans un souci de cohérence, que ces approches pratiques conduites au fil de l'eau puissent s'inscrire dans les lignes directrices permettant de dégager une doctrine d'ensemble en termes de partage d'information.

La commission éthique et déontologie du HCTS a présenté ses premières fiches pratiques en février 2017. Concomitamment, elle travaille sur des lignes directrices plus générales qu'elle devrait présenter en avril. Le HCTS a par ailleurs convenu que, compte tenu de l'ampleur du sujet, la commission éthique et déontologie élaborerait des fiches pratiques, à intervalle régulier et sur différents domaines pendant toute la période 2017 – 2019, en réponse aux interrogations de terrain qui lui seront transmises.

Recommandation n°12 : Veiller à ce que les approches pratiques sur le partage d'information soient en concordance avec les lignes directrices cohérentes et transversales élaborées par le HCTS

[27] Le partage d'informations dans l'action sociale et le travail social, CSTS, 23 janvier 2013.

2.1.4 Le plan numérique pour le travail social prévoyant le lancement d'un chantier « dossier social unique » doit sérier les priorités et procéder par étapes successives afin d'articuler les outils

2.1.4.1 Le projet de plan numérique n'est pas suffisamment cadré et sa pertinence même peut être interrogée

La mesure 11 du plan d'action s'intitule *« élaborer un plan numérique en lien avec l'Agence du numérique prévoyant notamment le lancement d'un chantier pour mettre en place « un dossier social unique »*.

Ce plan n'a pas encore été élaboré. En tout état de cause, s'agissant spécifiquement du dossier social unique, la mission considère que toute mise en œuvre précipitée est à proscrire. En outre, ce chantier dépasse largement la seule dimension numérique.

La mission s'interroge sur la pertinence de la méthode consistant à ce que l'objectif d'une mesure d'un plan d'action soit d'élaborer un nouveau plan. La multiplication et l'imbrication de plans peut donner un effet « poupée russe », préjudiciable à lisibilité et au pilotage du plan d'action. A tout le moins, il convient que les enjeux et les objectifs du plan numérique soient suffisamment précisés.

En l'espèce, le cadrage préalable à l'élaboration du plan numérique n'a pas été réalisé ce qui a conduit à retarder le lancement des travaux, d'autant que les délais prévus n'ont pu être respectés, ledit plan numérique devant être initialement finalisé en septembre 2016.

A ce jour, seule une lettre de saisie du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) par le directeur de cabinet de Ségolène Neuville a pu être réalisée. Elle sollicite un appui auprès de la DGCS *« afin de définir de façon concertée une stratégie visant à exploiter de façon optimale les potentialités du numérique dans le domaine du travail social, tout en prévenant les risques grandissant de fracture numérique »*. Suite à cette lettre des réunions de travail ont eu lieu entre le SGMAP et la DGCS permettant d'acter de la nécessité d'un fonctionnement en mode projet. Un recrutement est en cours au sein de la DGCS en vue de désigner un chargé de mission qui aura, notamment, la responsabilité d'en assurer le suivi.

La mission considère que cette initiative est de nature à faire progresser les travaux mais qu'elle n'est pas encore assez précise s'agissant des objectifs fixés et des moyens à mettre en place pour les atteindre.

Il apparaît tout d'abord nécessaire de distinguer des sous ensemble cohérents au sein du numérique, dans la mesure où ils sont susceptibles de répondre à des logiques différentes et s'inscrire dans des leviers d'action distincts.

En particulier, la formation aux usages du numérique, qu'elle concerne les travailleurs sociaux ou les personnes accompagnées, peut être traitée dans le cadre des mesures du plan d'action en faveur du travail social, sans nécessairement faire l'objet d'un nouveau plan numérique.

S'agissant des intervenants sociaux, la réingénierie des diplômes doit être l'occasion de moderniser le volet numérique des formations initiales et de la formation continue des travailleurs sociaux (formations interinstitutionnelles (Mesure 7) et priorités de la formation continue (mesure 21)).

Dans ce cadre, l'objectif est double :

- Doter les travailleurs sociaux d'outils numériques permettant le partage d'informations, de bonnes pratiques, d'instruments de suivi ;

- Développer la participation des travailleurs sociaux au repérage des freins rencontrés par les personnes accompagnées et les conduisant à la « fracture numérique ». Orienter ces dernières vers les professionnels ad hoc.

S'agissant des personnes accompagnées, l'objectif est de renforcer le pouvoir d'agir des personnes et prévenir le risque de fracture numérique. De multiples initiatives sont engagées en ce sens, par des bénévoles au sein d'associations mais aussi à partir du développement de la médiation numérique au travers d'un programme de déploiement des Espaces publics numériques, piloté par l'Agence du numérique et d'un programme de missions de Service civique destinées à renforcer l'accès aux droits via le numérique.

Recommandation n°13 : Prendre en compte la dimension numérique dans la mise en œuvre de chacune des mesures concernées du plan d'action, en particulier la formation, sans nécessairement recourir à un nouveau plan d'action numérique dans le travail social

Il apparaît en revanche nécessaire de mettre en place une gouvernance de projet spécifique, qui dépasse largement le travail social, afin de préparer la mise en place d'un dossier social unique

2.1.4.2 Le dossier social unique devrait faire l'objet d'une gestion de projet distincte

Le projet de dossier social unique concerne évidemment le travail social mais les problématiques posées vont bien au-delà, avec des aspects administratifs et réglementaires, informatiques… En termes d'objectifs, il convient de déterminer s'il est souhaitable, et à quelles conditions, de créer un dossier social unique. Dans l'affirmative, il conviendra d'en dessiner les contours, de préciser le contenu « social » de ce dossier (s'agit il de partager des informations sur des personnes, de simplifier l'obtention de prestations ?), de déterminer les acteurs concernés (en particulier la place des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale, de l'Etat) et de définir des étapes, qui soient autant de « briques » permettant de construire ce dossier social.

La mission préconise que le dossier social unique, en raison de son ampleur, face l'objet d'un cadrage et d'un pilotage distinct.

Le projet de dossier social unique appelle selon la mission un cadrage le plus précis possible tant sur les objectifs que sur la méthode.

Le « cahier des charges » du dossier social unique devra en particulier traiter les questions suivantes :

- Quelles articulations sont à prévoir entre le Portail national des Droits Sociaux qui permettra à partir du premier semestre 2017 de consulter ses droits et d'engager des démarches en ligne, et le « simulateur des droits » (mes aides.gouv.fr) qui permet d'estimer les prestations auxquelles chacun peut avoir droit[28] , le premier étant accessible sur la base d'une connexion sécurisée en vue d'une simulation contextualisée, et le second étant accessible de manière anonyme pour simuler les prestations auxquelles une personnes est susceptible de prétendre ?
- De même, quelles articulations faut-il envisager, le cas échant entre le « coffre-fort numérique » qui fait aujourd'hui l'objet d'une expérimentation dans les CCAS sur la base d'un appel à candidature établi par la DGCS et la constitution d'un dossier social unique. En particulier, le coffre-fort numérique constitue-t-il une première marche vers le dossier social unique ou bien s'en écarte t-il ?
- Quelles seront les modalités d'accès au dossier social unique : compte tenu de l'importance des informations qu'il est susceptible de contenir à terme, il convient d'engager une réflexion sur les modalités d'accès et les conditions de partage d'informations relatives à ce

[28] Sans omettre le déploiement de France Connect, qui facilitera l'identification des personnes sur les sites des différents organismes gestionnaires de droits sociaux.

dossier social. Il pourrait notamment être envisagé de confier, dans certains cas, la maîtrise de ce dossier social au référent de parcours, en accord avec la personne, sachant que toutes les personnes n'auront pas un référent de parcours, alors que toutes les personnes sont susceptibles d'avoir un dossier social unique.

- De même, il convient de déterminer le mode de traitement et de centralisation éventuelle dans le dossier social unique des dossiers traités dans le cadre du premier accueil social inconditionnel.
- Pourquoi ne pas envisager un dossier unique « citoyen », non restreint au champ social, mais susceptible de concerner toutes les informations utiles quelle que soit la démarche administrative concernée ?

En termes de moyens, pour que le ministère des affaires sociales puisse piloter, le cas échéant, un projet de dossier social unique, il importe d'identifier, avec des ressources spécifiques, un chef de projet *ad hoc*, probablement directement rattaché au secrétariat général compte tenu de la transversalité des sujets et du nombre de directions concernées (DGCS, DSS, directions ressources). L'appui du SGMAP apparaît également indispensable.

Recommandation n°14 : Définir les étapes et les éléments constitutifs d'un futur dossier social unique

Recommandation n°15 : Prévoir un chef de projet dossier social unique rattaché au secrétaire général des ministères sociaux

3 LES MESURES RELATIVES AU DEVELOPPEMENT SOCIAL DOIVENT ETRE REPENSEES POUR CONSTITUER UN AXE FORT DE LA SECONDE ETAPE DE MISE EN ŒUVRE DU PLAN

Le développement social est un concept auquel de plus en plus d'organisations font référence, sans qu'une définition reconnue s'y attache. Chaque acteur du développement social est susceptible de porter sa propre définition.

A l'issue des Etats Généraux du Travail Social, le rapport produit par M. Dagbert « Développement social et travail social collectif » a développé de très nombreuses analyses de pratiques et formulé des propositions qui ont largement inspiré le plan d'action. Il propose une définition du développement social (cf. encadré n°1)

Encadré n°1: Une définition du développement social

« Le développement social incarne une nouvelle réponse publique adaptée aux défis sociaux de notre temps »

1. Le développement social considéré comme une mise en mouvement d'initiatives

« Le développement social est un processus de développement des ressources humaines et des initiatives des individus, des groupes et des territoires visant des objectifs de cohésion sociale, de solidarités, de proximité, de développement des services à la population et de création d'activités et d'emploi.

C'est une dynamique de participation où personne ne peut, ne doit, s'affranchir de prendre part à la création, à la consolidation du lien social »

2. Le développement social considéré comme un projet global redonnant du pouvoir d'agir

« Le développement social a pour ambition de mettre en œuvre un projet territorial global, partagé et coordonné. Il vise un objectif de changement durable de la situation des habitants, de transformation et de promotion sociale. Il propose de redonner du pouvoir d'agir aux individus et aux collectifs ».

3. Le développement social comme élément du développement durable

«Le développement social a la même valeur que le développement économique et le développement écologique. Il est un des piliers du développement durable.

Il constitue une volonté politique dont le travail social peut être « le fer de lance » avec le soutien de l'éducation populaire, l'animation, du sport, de la culture et de l'ensemble des politiques publiques.

Son cadre est la décentralisation. »

Source : Rrapport Dagbert « développement social et travail social collectif

Une approche large, proposée par l'observatoire de l'action sociale (ODAS) peut également être retenue : *« le développement social peut être défini comme une nouvelle conception de l'action publique visant à irriguer l'ensemble des politiques locales (décentralisées et déconcentrées) d'une aspiration volontariste à la reconstruction des liens sociaux. Mais aussi comme une nouvelle pratique d'intervention sociale favorisant l'implication de tous les acteurs locaux dans le développement d'initiatives (culturelles, éducatives, festives, sportives…) aptes à renforcer la solidarité de droit par une solidarité d'implication, à transformer la citoyenneté passive en une citoyenneté active »* [29]. Elle n'est pas en contradiction avec le rapport précité.

Au plan institutionnel, le Conseil départemental est consacré par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles[30] comme la collectivité chef de file du développement social.

Encadré n°2 : Article 3 Loi MAPTAM du 27 janvier 2014

« III. — Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à :

« 1° L'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ;

« 2° L'autonomie des personnes ;

« 3° La solidarité des territoires ».

Au total, le développement social semble être « partout et nulle part » : le concept est mobilisé par beaucoup d'acteurs mais les difficultés d'application sont nombreuses. Les initiatives de terrain sont pourtant fortes avec de nombreux exemples de succès. Mais les mesures du plan d'action relatives au développement social sont peu ou pas mises en œuvre, ce qui s'explique en partie par la difficulté d'impulser une dynamique nationale sur des actions relevant par définition des acteurs des territoires.

En conséquence, la mission recommande, en reprenant les éléments contenus dans le rapport Dagbert, d'opérer un travail de traduction des ambitions du développement social, mais également d'illustration de modalités concrètes de mise en œuvre, susceptibles de nourrir et d'enrichir de nouvelles préconisations qui seraient prioritairement mises en place dans la seconde étape du plan d'action.

[29] http://odas.net/Le-developpement-social-pour-tous.
[30] Loi MAPTAM du 27 janvier 2014.

C'est dans ce contexte que, lors d'une assemblée plénière le 22 février, le HCTS a intégré dans son programme de travail 2017 – 2019 le lancement d'un travail sur le développement social avec un groupe de travail qui, à compter de l'automne 2017, sera chargé de formaliser un plan d'action opérationnelle pour le promouvoir.

Recommandation n°16 : A l'issue du travail du HCTS, faire du développement social un axe prioritaire de la seconde étape du plan

Ce travail préalable permettra d'interroger les mesures du plan d'action consacrées au développement social présentées ci-après.

3.1 L'inscription du développement social dans les politiques territoriales, chantier de long terme, n'est pas encore formalisée

L'ambition portée par les EGTS et le plan d'action est claire : il s'agit d'inscrire le développement social au cœur des politiques territoriales.

A cette fin, le plan d'action prévoit des mesures visant à décloisonner les schémas et plans stratégiques, qui, il faut le reconnaître, se multiplient.

Très concrètement, la mesure 6 du plan d'action prévoit que le pacte territorial pour l'insertion (PTI) devienne un pacte départemental d'insertion et de développement social : *« il sera élargi à l'ensemble du champ des politiques sociales dans une perspective de développement social mettant en cohérence l'ensemble des différentes stratégies publiques (personnes âgées, personnes handicapées, enfance, famille, hébergement, logement, emploi et insertion..). Il s'ouvrira autant que possible aux politiques de la mobilité, de la culture, de l'éducation ou en faveur de la jeunesse. Il fera le lien avec les politiques de l'habitat, du logement, de l'emploi et de la santé. Il associera les personnes accompagnées et les travailleurs sociaux à sa conception »*.

A terme, le plan d'action propose d'aller encore plus loin en regroupant l'ensemble des schémas au sein d'un seul *« Pacte des solidarités et du développement social »*.

La mission considère que la recherche d'une meilleure articulation des politiques de solidarité entre elles mais également avec les autres politiques publiques est nécessaire, mais la mesure préconisée par le plan d'action apparaît difficilement réalisable, en l'état, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, les politiques sociales, particulièrement celles mises en œuvre au niveau territorial sont des politiques largement décentralisées. L'unification des divers schémas doit donc nécessairement faire l'objet d'un consensus entre les collectivités concernées (départements et communes essentiellement) et l'Etat. Il conviendrait, *a minima*, de mettre en place un groupe de travail interinstitutionnel, associant l'ensemble des partenaires, pour préciser le contenu de cette mesure, sa faisabilité, et *in fine*, son opportunité.

S'agissant du contenu, il faudrait préciser ce que signifie le « regroupement » des pactes : s'agit-il d'une fusion complète des schémas ou d'une simple compilation dans un même document des différents schémas, avec le cas échéant, un chapeau introductif ?

La faisabilité d'une telle mesure doit également être examinée dans la mesure où les différents schémas n'ont pas les mêmes objectifs, n'ont pas le même caractère obligatoire et surtout concernent des acteurs différents.

Enfin, l'opportunité d'un schéma unique doit aussi être examinée, non seulement à l'aune des réponses apportées aux questions ci-dessus, mais également en s'interrogeant sur la compatibilité d'une telle mesure avec la création des nouveaux schémas qui ont été introduits par l'Etat. Il peut en effet sembler paradoxal de vouloir fusionner des schémas alors que trois nouveaux, non rattachés à des schémas existants, ont été mis en place récemment dans le champ social : schéma de domiciliation, schéma départemental des services aux familles, schémas d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

A cet égard, une approche plus modeste permettant de tester la faisabilité d'éventuels regroupements de schémas pourrait consister à mobiliser les acteurs sur les liens, les articulations et synergies qui pourraient être dégagées, autour de ces trois schémas, qui présentent des enjeux communs.

Au-delà, il faut s'interroger sur le fait de proposer un regroupement des instruments territorialisés des politiques sociales, alors qu'au niveau national un tel rapprochement n'est pas à l'œuvre, chaque ministère continuant de mobiliser ses propres instruments pour conduire ses politiques.

A ce stade, cette mesure du plan n'a pas été mise en place, et la mission recommande qu'elle soit reformulée dans le cadre de la mise en œuvre de la seconde étape du Plan en s'assurant que le développement social soit d'abord vécu comme une méthode de travail et d'intervention sur les territoires impliquant la participation de tous, professionnels comme bénévoles.

Le ministère envisagerait, pour favoriser la territorialisation des politiques de solidarité et le développement social de s'appuyer sur un dispositif plus large : le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI), créé par l'article 89 de la loi de finance initiale pour 2017 et doté de 50 M€. Il vise à apporter un soutien financier aux départements qui s'engagent à renforcer leurs politiques d'insertion dans le cadre d'une convention conclue entre l'Etat d'une part et le Conseil départemental et ses partenaires d'autre part. Cela pourrait également répondre à la demande des EGTS de disposer d'un fonds d'innovation et d'expérimentation sociale.

L'Etat a lancé un appel à manifestation d'intérêt des départements afin d'identifier les départements souhaitant en bénéficier. Ceux-ci ont jusqu'au 1er mars 2017 pour confirmer leur engagement dans la démarche de contractualisation. Cette contractualisation doit permettre de définir *« des priorités conjointes de l'Etat et du département en matière de lutte contre la pauvreté, d'insertions sociale et professionnelle, et de développement social »*.

L'appel à manifestation d'intérêt précise que *« ces priorités communes sont déclinées sous la forme d'engagements réciproques qui permettent de renforcer les articulations entre les acteurs de l'insertion et de mieux articuler leurs interventions, en cohérence avec leurs champs de compétences respectifs. Dans ce cadre, le département s'engage à mettre en œuvre des actions nouvelles ou à renforcer des actions existantes en association étroite avec l'État et l'ensemble de ses partenaires, afin de répondre à des priorités nationales et départementales»*.

Le contenu des conventions qui seront conclues permettra de fournir des premières indications sur la capacité ou non du FAPI à favoriser le développement social.

3.2 La formation des élus, des cadres et des dirigeants du secteur public ainsi que les dirigeants d'association au développement social et à la compréhension du travail social n'a pas encore débuté

Le plan d'action constate que la notion de développement social est peu connue des décideurs publics et préconise donc, dans sa mesure 8, de *« favoriser l'information et développer l'offre de formation initiale et continue relatives aux notions de développement social, de travail social et d'investissement social en direction des cadres publics, des élus locaux et des bénévoles dirigeants d'associations »*.

Concrètement il est souhaité que les *« cadres de la fonction publique bénéficient sous la forme que semblera la plus appropriée d'une formation initiale et continue relative au développement social »*. S'agissant des élus *« il ne peut s'agir que d'une recommandation »*, précise le plan d'action. Le rapport Dagbert montre qu'il y a un consensus pour mettre en oeuvre une telle proposition à condition qu'elle ne soit pas imposée aux élus (propositions 2, 18 et 19).

Cette mesure n'est aujourd'hui pas mise en œuvre car aucun des pilotes pressentis pour cette mesure n'y a trouvé d'intérêt. Elle apparait, selon la mission, insuffisamment documentée et précise pour pouvoir être mise en œuvre.

Il conviendrait, en reprenant les conclusions du rapport Dagebert, de procéder à un état des lieux préalable des formations qui concernent directement ou indirectement le développement social, dans les collectivités, les associations, les structures sociales et médico-sociales avant de procéder à une éventuelle harmonisation, voire une généralisation de ce type de formation.

Il serait souhaitable, en parallèle, de mettre en place des actions de sensibilisation des acteurs concernés aux enjeux du développement social. Le groupe de travail qui se mettra en place dans le cadre du HCTS sera chargé d'un tel travail. Seul ce type de sensibilisation est en mesure d'inciter des personnes à suivre ensuite des formations plus approfondies.

Recommandation n°17 : Procéder à un état des lieux des formations en développement social ; mettre en place des actions de sensibilisation des élus, cadres et associations aux enjeux du développement social

3.3 Une charte des employeurs a été élaborée mais sa diffusion et son appropriation par les acteurs concernés apparaissent incertaines

La mesure 9 du plan d'action prévoit de créer une charte des employeurs qui doit permettre de *« définir un cadre partagé entre l'ensemble des acteurs afin de mettre en œuvre un corpus commun de règles et de pratiques, ayant pour objectif la meilleure prise en compte de l'intérêt des personnes accompagnées et des conditions de travail adaptées pour les professionnels »*.[31]

L'élaboration d'une telle charte semble inspirée des conclusions du groupe de travail des Etats généraux du travail social (EGTS), qui, cependant, formellement ne proposait pas ce type d'outil.

Une première version de charte a été annexée au plan d'action. Elle appelle un certain nombre de remarques tant sur le fond que sur la forme.

La charte vise trois objectifs principaux, cohérents avec le plan d'action et qui apparaissent à même, selon la mission, de répondre aux attentes des travailleurs sociaux : placer la participation des personnes au cœur de l'intervention sociale, développer le travail en réseau, garantir un haut niveau de formation et faciliter les mobilités professionnelles.

Les modalités proposées pour atteindre ces objectifs peuvent susciter un nombre d'interrogations quant à leur portée effective.

S'agissant de la participation des personnes, les engagements proposés sont clairs et peuvent se traduire par des actions concrètes : promouvoir la participation formelle des personnes dans les institutions, garantir la coconstruction des parcours avec les personnes elles-mêmes, notamment en l'inscrivant dans les projets associatifs et les projets d'établissement.

[31] Fiche action élaborée par la DGCS

En revanche, la nature et la portée des engagements préconisés en matière de travail en réseau apparaissent incertains, soient parce qu'ils sont trop généralistes (par exemple : *« pour réaliser pleinement leurs missions, les travailleurs sociaux des différents services et des différentes institutions doivent mieux collaborer entre eux, mais aussi avec tous les intervenants, qui autour de la personne, apportent ou sont demandeurs d'information et de solutions. C'est la force et la légitimité du collectif »)* soit, au contraire, parce qu'ils sont trop ciblés pour concerner tous les acteurs. Ainsi il est demandé aux employeurs de s'engager à prendre part à un premier accueil social inconditionnel ou à coconstruire l'expérimentation référent de parcours, alors qu'il s'agit de dispositifs qui ne concernent pas l'ensemble des travailleurs sociaux.

Enfin, s'agissant du 3ème objectif : *« garantir un haut niveau de formation et faciliter les mobilités professionnelles »*, la charte fixe des engagements clairement identifiés dont certains renvoient à des dispositifs spécifiques du plan d'action (mise en place de formations interinstitutionnelles et développement de l'apprentissage notamment) tandis que d'autres sont uniquement préconisés dans la charte sans être explicités dans le plan d'action : par exemple, les signataires s'engagent à promouvoir une *« GTEC (gestion territoriale des emplois et des compétences) en lien avec la région afin de permettre plus de fluidité dans les parcours professionnels entre institutions employeuses et lutter ensemble contre l'usure professionnelle »*. Or, compte tenu du caractère relativement complexe d'une telle mesure, il conviendrait proposer et de préciser les modalités de mise en œuvre, afin de faciliter l'appropriation de cet engagement par les acteurs concernés.

Recommandation n°18 : Préciser les outils permettant de mettre en œuvre le contenu de la charte employeur, notamment sur le travail en réseau

Au-delà du contenu de cette charte, qui, sous réserve des précisions proposées ci-dessus, apparaît pertinent, se pose la question de sa diffusion et de son appropriation par les acteurs concernés. Il ressort des entretiens conduits par la mission que cette charte est peu, voire pas connue des travailleurs sociaux ni des employeurs. Elle n'a en outre, à ce stade, été signée par aucun employeur. Pourtant, elle a été élaborée dans le cadre d'une méthodologie partenariale, animée par le cabinet de la ministre et partagée avec les représentants des signataires potentiels.

Les représentants d'employeurs privés ont signalé que l'Etat, promoteur de cette démarche, et lui-même employeur de travailleurs sociaux ne l'avait ni signée, ni appliquée. Il convient donc, selon la mission, que les ministères et opérateurs de l'Etat concernés signent dans les meilleurs délais cette charte. Ces signatures permettront à l'Etat de se montrer exemplaire et d'initier un mouvement vertueux auprès des employeurs privés.

Recommandation n°19 : Engager les ministères et l'ensemble des institutions de l'Etat qui emploient des travailleurs sociaux à signer la charte des employeurs

Ces deux recommandations s'inscrivent dans l'hypothèse d'un maintien de la charte employeur comme mesure du plan d'action. Il est toutefois possible d'interroger le principe même d'une charte, compte tenu du peu d'intérêt dont celle-ci a fait l'objet. Une démarche pragmatique qui reposerait sur l'élaboration d'un guide pratique coconstuit avec les acteurs pourrait constituer une alternative intéressante à la charte.

3.4 Le fonds privé-public pour le développement social a pris la forme d'une fondation pour l'investissement social et humain, dont le champ d'action doit être élargi

La mesure 12 du plan d'action en faveur du travail social prévoit de *« créer un fonds privé-public d'innovation pour le développement social »*.

Les objectifs de ce fonds sont d'encourager les démarches innovantes dans le champ de l'intervention sociale afin *« de faire émerger les meilleures conditions de mise en œuvre des stratégies de développement social et d'accompagner l'évolution des pratiques »*.

Il est précisé que des projets seront *« soutenus financièrement et accompagnés, puis évalués et modélisés dans une perspective de généralisation »*.

Pour mettre en œuvre cette mesure le Ministère des Affaires Sociales a pris l'initiative, avec plusieurs entreprises de créer une *« fondation pour l'investissement social et le développement humain »* (FISO). Elle est placée sous l'égide de la Fondation Agir Contre l'Exclusion (FACE). Elle est présidée par la Directrice Générale d'ENGIE, Isabelle Kocher. Son inauguration a eu lieu le 17 janvier 2017. Son objectif principal est de *« démontrer que les politiques de solidarité, l'action sociale comme les engagements en termes de RSE*[32] *peuvent être considérés comme de réels investissements »*[33].

Encadré n°3 : préambule du projet de convention portant création de la FISO

En référence à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, comme aux indicateurs du Programme des Nations Unies pour le Développement Humain, le Développement Humain apparaît comme un droit fondamental et inaliénable pour tous nos concitoyens et pour tous les peuples. Chacun doit en effet être en mesure de jouir des libertés humaines, économiques et politiques, en élargissant ses possibilités de choisir et d'accéder à un emploi, à l'éducation, aux soins, à une protection sociale, à la consommation, à la culture, à la gouvernance de sa communauté. Puissance publique et entreprises, avec toutes leurs parties prenantes, sont ainsi invitées à favoriser une croissance durable au service d'un développement plus humain et plus participatif de nos sociétés.

Face aux nouveaux besoins sociaux, et malgré un contexte économique difficile, nous devons bien évidemment renforcer les dispositifs qui protègent les personnes lorsqu'elles en ont besoin mais il est aujourd'hui essentiel que les politiques de solidarités portées par les pouvoirs publics, par les entreprises et par les acteurs associatifs se basent également sur une approche qui intervienne plus en amont, dans une logique de « prévention » des ruptures et des accidents de vie, dans une logique de renforcement des capacités des individus et de leur environnement pour les aider à mieux rebondir en cas de difficultés, et à évoluer plus librement dans leur vie personnelle et professionnelle. C'est de cette logique qu'est né l'investissement social. Il recouvre un ensemble de mesures structurelles qui visent à renforcer les « capabilités » des individus, la vitalité de la société, sa cohésion sociale et son efficacité économique. Il invite à penser la dépense sociale comme productrice d'une richesse différée.

Les membres de la Fondation pour l'Investissement Social et de Développement Humain partagent la conviction que les politiques de solidarité doivent être considérées comme de réels investissements et que leur impact tant quantitatif que qualitatif doit pouvoir être évalué à des échelles et des horizons de temps pertinents : coûts évités, retour à l'emploi, mobilité sociale, prise d'initiatives, coopération entre acteurs, etc. Ils font également le constat d'un besoin de construction d'une vision partagée, de doctrine, et d'outils de mesure autour de l'investissement social. Ils souhaitent contribuer par leur soutien à la fondation à l'émergence d'un cadre de référence général reconnaissant la place des acteurs publics et des acteurs privés dans la conduite des politiques de solidarité et permettant de mieux orienter ces politiques pour en maximiser l'impact de long terme.

Cette Fondation a vocation à soutenir des projets de recherche-action destinés à évaluer la

[32] Responsabilité sociale des entreprises.
[33] Plaquette de présentation de la FISO.

performance sociale et économique de projets, au croisement des politiques publiques, des actions associatives et des engagements sociaux et sociétaux des entreprises afin de mesurer précisément les impacts des projets portés par les acteurs et apprendre ainsi à mieux agir pour l'intérêt collectif.. Ces travaux d'évaluation permettront de perfectionner les méthodes et de mettre en lumière les actions les plus bénéfiques, pour encourager l'innovation en matière de politiques de solidarité. La Fondation a également vocation à agir en centre de ressources autour de l'investissement social pour apporter un appui méthodologique, des outils et une plus grande connaissance à l'ensemble des acteurs.

La création de cette fondation appelle plusieurs remarques de la part de la mission. Tout d'abord, le principe consistant à mobiliser les entreprises et la puissance publique autour de projets sociaux apparait de nature à décloisonner les champs d'intervention respectifs de ces deux acteurs et peut s'avérer fécond, notamment en termes de décloisonnement des politiques sociales.

En outre, la volonté de développer des formes d'évaluation novatrices du social et de la solidarité, en s'appuyant sur un conseil scientifique et des laboratoires de recherche reconnus semble en mesure d'apporter des réponses à ceux qui mettent en cause le poids du social dans notre économie, en montrant que les dépenses sociales peuvent en réalité être un « investissement » pour la société.

Cependant, la FISO ne répond qu'imparfaitement à l'objectif assigné par la mesure 12 du plan d'action (qui reprenait pourtant largement les conclusions, en la matière du groupe de travail des EGTS), puisque, *a priori*, elle ne vise pas à renforcer les stratégies de développement social, mais l'investissement social et développement humain, notions qui peuvent être parfois confondues et se recoupent d'ailleurs pour partie, mais demeurent distinctes : le développement social concerne essentiellement le renforcement du pouvoir d'agir des personnes ; l'investissement social, consiste notamment à valoriser les externalités positives des dépenses sociales.

Dans ce cadre, la mission suggère de ne pas exclure les objectifs de développement social du champ d'action de la FISO. A cet effet, elle pourrait soutenir, sous réserve d'un avis favorables des parties prenantes (comité exécutif, conseil scientifique, panel citoyen), des projets de recherches permettant de mesurer l'investissement social des actions de développement social.

Recommandation n°20 : Elargir le champ d'action de la FISO aux problématiques de développement social

Au-delà, la mission souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de préciser les objectifs de la fondation. En effet, à ce stade, il s'agit essentiellement de «démontrer » que les politiques de solidarité et les engagements en termes de RSE sont de réels investissements, sans que l'on sache précisément ce que recouvre cette ambition. S'agit-il d'abord de mettre en avant les externalités positives des dépenses de solidarités et des actions menées par les entreprises ? Dans quel but et pour en tirer quelles conséquences ? Ou bien s'agit-il prioritairement de faire émerger des pratiques innovantes dans le champ social ? Une clarification des objectifs apparaît nécessaire si l'on souhaite que la FISO trouve sa place et prouve son utilité.

Par ailleurs, en utilisant le terme « démontrer » la fondation pourrait donner le sentiment que le résultat des études à conduire est connu d'avance. Cette approche comporte le risque d'obérer le caractère scientifique de la démarche et pourrait se traduire, si l'on n'est pas vigilant, par un glissement progressif vers le financement d'action de communication des pratiques des entreprises ou des pouvoirs publics. Or, il apparait important que cette fondation puisse évaluer sereinement les dispositifs, sans préjuger du résultat à atteindre. De façon symbolique et *a minima*, le terme « démontrer », présent dans la convention, pourrait être remplacé par « évaluer ».

Recommandation n°21 : Veiller à ce que la fondation ne se transforme pas en outil de promotion des initiatives sociales des entreprises ou des politiques gouvernementales

Enfin, il convient que la FISO dispose d'une dotation suffisante, répartie entre l'Etat et les entreprises.

4 LA MEILLEURE RECONNAISSANCE DU TRAVAIL SOCIAL EST ENCLENCHEE MAIS LA MODERNISATION DE L'APPAREIL DE FORMATION RESTE A REALISER

4.1.1 La revalorisation des métiers du social dans la fonction publique qui sera effective dès 2018, doit s'accompagner d'une véritable réflexion sur les fonctions exercées

Le plan d'action prévoit que *« les travailleurs sociaux de niveau III de la fonction publique seront reclassés en catégorie A à partir de 2018 à l'issue d'une phase de réingénierie des diplômes et en reconnaissance de la définition des missions »*[34].

L'énoncé de cette mesure appelle plusieurs commentaires et précisions.

Il faut d'abord rappeler qu'il existe aujourd'hui 13 diplômes du travail social inscrits dans le code de l'action sociale et des familles et classés en 5 niveaux selon la qualification obtenue. Ce sont les 5 diplômes de niveau III qui ont vocation à être « réingénieriés », ce qui leur conférera un niveau II (cf. encadré n°2 ci-dessous).

Encadré n° 4 : Les 13 diplômes du travail social

-niveau V (brevet) : accompagnant éducatif et social (AES) ; assistant familial

-niveau IV (bac) : technicien de l'intervention sociale et familiale (TISF), moniteur éducateur (ME) ;

-niveau III (bac+2) : éducateur de jeunes enfants (EJE), assistant de service social (ASS), éducateur spécialisé (ES), éducateur technique spécialisé (ETS), Conseiller en économie sociale familiale (CESF) ;

-niveau II et I (Bac+3 et Bac+4) : médiateur familial, encadrant d'unité d'intervention sociale (Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale (CAFERUIS)), directeur d'établissement (Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale CAFDES), cadre exerçant des fonctions d'expertise (diplôme d'Etat d'ingénierie sociale (DEIS)) .

Ces diplômes permettent d'être recrutés dans le secteur privé, notamment dans le champ de l'aide à domicile[35] et le champ sanitaire et médico-social[36]. Leur obtention est également une condition nécessaire pour passer les concours administratifs du secteur social et être recruté dans la fonction publique principalement au sein des conseils départementaux et des communes.

Les personnels de catégorie B concernés par le passage en A sont les suivants :

	Fonction publique d'Etat	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière
"Corps" de travailleurs sociaux relevant de diplômes de niveau 2 actuellement en catégorie B	Conseiller technique de service social (interministériel)	Cadres d'emploi des assistants socio-éducatifs (ASS, CESF, ES et ETS)	Corps des CESF
	Corps des assistants de service social (interministériel)	Cadres d'emploi des éducateurs de jeunes enfants	Corps des ASE
	Conseiller technique d'éducation spécialisée (INJ)		Corps des ETS
	Educateur spécialisé des INJ		Corps des EJE

[34] Mesure 13 du plan d'action en faveur du travail social et du développement social
[35] Organisé en branche de l'aide à domicile (BAD)
[36] Organisé en branche associative sanitaire et médico-sociale (BASS)

La réalisation de la mesure du plan d'action nécessite donc deux opérations distinctes mais qui doivent être correctement articulées : d'une part la transformation des diplômes de niveau III en diplômes de niveau II ; d'autre part la revalorisation en A de corps ou cadres d'emplois qui relèvent actuellement de la catégorie B.

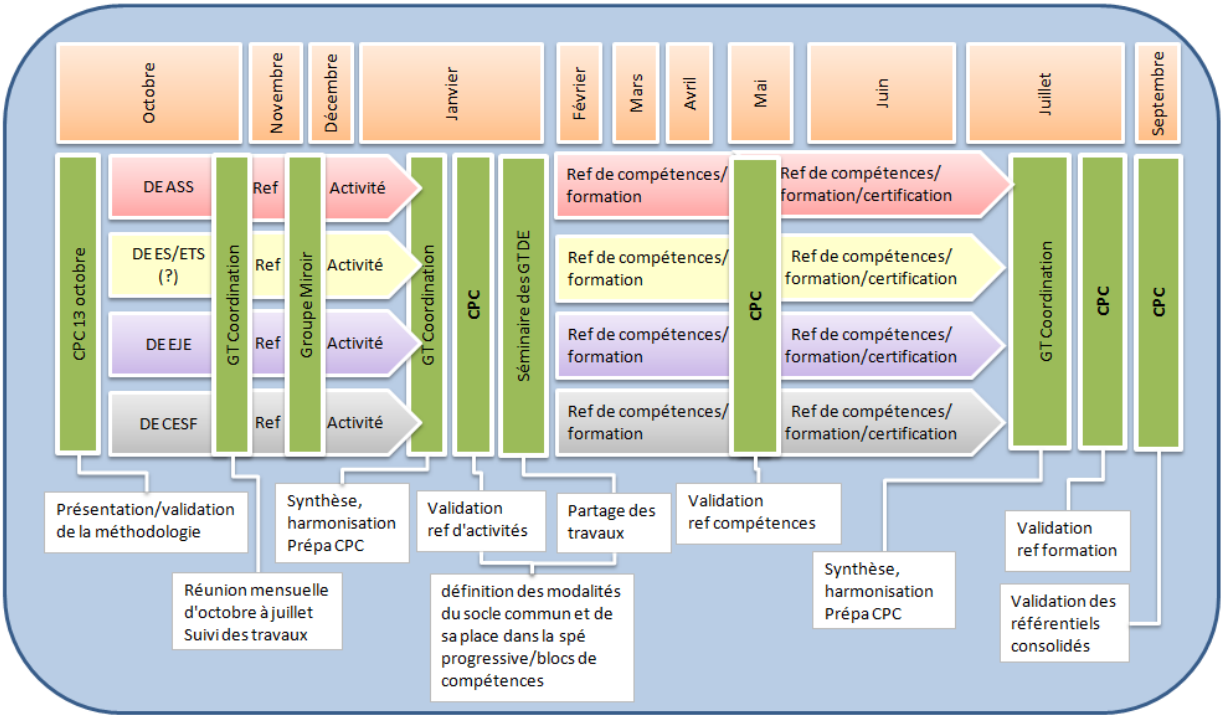
Le gouvernement a fait le choix de proposer à la Commission nationale de certification professionnelle (CNCP) le passage des diplômes de niveau III en diplômes de niveau II au cours du premier trimestre 2017, mais en réalité il ne pourra être effectif qu'en 2018, une fois la réingénierie des diplômes réalisée.

La réingénierie des diplômes est engagée. La Commission professionnelle consultative (CPC) du travail social et de l'intervention sociale[37] doit examiner les nouveaux référentiels d'activité des 5 diplômes de niveau III.

Ces nouveaux référentiels sont en cours d'élaboration par des groupes de travail *ad hoc* constitués par la DGCS pour chacun de ces diplômes. Les propositions de ces 5 groupes de travail seront examinées par un « groupe miroir », qui représente les personnes accompagnées, et, *in fine*, par un groupe de coordination qui s'assure de la bonne articulation des travaux et comprend des représentants de l'ensemble des parties prenantes. Ces propositions seront examinées par la CPC du travail social à chaque étape décisive. La détermination des référentiels d'activité permettra d'élaborer les référentiels de compétences, de formation et de certification. La réingénierie de ces 5 diplômes devrait aboutir pour une entrée en vigueur à la rentrée 2018.

La revalorisation en catégorie A des fonctionnaires, actée dans le cadre du protocole PPCR[38] devrait être effective à compter de 2018.

Schéma 1 : Calendrier de réingénierie des 5 diplômes de niveau III



Source : DGCS

La mission identifie plusieurs risques liés à cette mesure du plan d'action.

[37] Le rôle de la CPC est présenté en pièce-jointe n°1
[38] Parcours professionnels, carrières et rémunérations

1) Le risque d'exclusion du secteur privé de cette mesure de revalorisation

Les personnels directement concernés par la mesure 13 du plan d'action sont les agents de la fonction publique. S'agissant du secteur privé, le plan d'action est prudent, il indique simplement que *« si elle était engagée, la négociation sur les classifications dans les conventions collectives concernées permettrait, dans le même esprit de valoriser ces fonctions d'expertise »*. Or la moitié des titulaires de diplômes de niveau III travaillent dans le secteur privé. Si la revalorisation dans le secteur public peut avoir un effet d'entrainement sur le secteur privé, il n'est pas exclu qu'une part importante des travailleurs sociaux soient écartés de ce processus.

Recommandation n°22 : Créer les conditions d'une revalorisation des travailleurs sociaux de niveau III dans le secteur privé ; notamment par un dialogue permanent entre l'Etat et les branches concernées

Tableau 2 : Effectifs des travailleurs sociaux selon la profession et le secteur d'activité

	ESMS* : difficultés sociales, aide sociale à l'enfance	ESMS* : personnes handi-capées	ESMS* : personnes âgées**	Établis-sements de santé	Établis-sements d'accueil de jeunes enfants	État, collectivités locales, agences publiques	Autres : caisses de Sécurité sociale, mutuelles...	Total hors particuliers employeurs	Particuliers employeurs***
Cadres de l'intervention socio-éducative	4 900	2 600	7 300	520	310	7 500	2 900	25 900	-
Assistants de service social	1 400	4 500	630	7 900	1 400	6 500	11 100	33 500	-
Conseillers en économie sociale familiale	1 600	1 800	160	-	70	100	6 100	9 900	-
Éducateurs spécialisés	26 300	30 500	190	3 600	1 500	29 600	6 200	97 900	-
Moniteurs éducateurs	11 100	20 900	440	-	200	920	3 100	36 700	-
Éducateurs techniques spécialisés, moniteurs d'atelier	1 000	18 600	-	-	40	60	2 500	22 300	-
Éducateurs de jeunes enfants	1 900	1 300	-	-	14 200	-	770	18 200	-
Aides médico-psychologiques	690	40 100	20 600	-	550	50	1 900	63 800	-
Assistantes maternelles, gardiennes d'enfants, familles d'accueil	2 000	880	21 600	-	33 400	17 800	-	75 700	308 300
Aides à domicile, aides ménagères, travailleuses familiales	280	1 600	332 600	-	3 700	-	-	338 200	165 400
Autres (non classables par ailleurs)	-	-	-	5 000	-	470	-	5 500	-
Ensemble des professions sociales	**51 200**	**122 800**	**383 400**	**17 000**	**55 500**	**63 000**	**34 500**	**727 400**	**473 700**

* Établissements et services sociaux et médico-sociaux.

** Y compris services d'aide à domicile.

*** Aides à domicile et assistantes maternelles employées auprès de particuliers, directement ou par voie mandataire.

Note • Les chiffres sont arrondis, les totaux correspondent à la somme arrondie, d'où un décalage possible avec la somme des arrondis.

Champ • France métropolitaine, effectifs au 31 décembre 2011.

Sources • INSEE - DADS et SIASP ; DREES - enquêtes SAE 2011, EHPA 2011 et ES 2008 et 2010 ; IRCEM. Calculs DREES.

Source : INSEE - DADS et SIASP ; DREES - enquêtes SAE 2011, EHPA 2011 et ES 2008 et 2010 ; IRCEM. Calculs DREES.

2) Le risque de glissement d'une revalorisation sous conditions à une revalorisation pour tous, sans critères

Les objectifs associés à la revalorisation des métiers du social sont ambivalents : s'agit-il d'une reconnaissance des fonctions d'ores et déjà exercées par les travailleurs sociaux ou bien s'agit-il d'une revalorisation liée à l'exercice de nouvelles fonctions ? La réponse à cette question emporte des conséquences fortes non seulement sur le périmètre des personnes concernées par le passage en A, mais également sur le niveau de réingénierie des futurs diplômes.

Le plan d'action rappelle que *« les professionnels du travail social réclament une meilleure valorisation de leurs métiers […] Il est nécessaire de reconnaître cette revendication ancienne »*. Ce message peut-être compris, notamment par les organisations syndicales, comme devant conduire à une revalorisation en A de tous les agents de catégorie B de niveau III, indépendamment des fonctions exercées.

Or, certaines formulations du plan d'action laissent clairement entendre que cette revalorisation est liée à l'exercice de nouvelles missions, voire qu'elle sera réservée à l'exercice de certaines fonctions. Il est ainsi prévu que *« le reclassement en catégorie A des fonctionnaires de la filière sociale relevant de corps et cadres d'emplois aujourd'hui classés en catégorie B fera l'objet d'une concertation dans le cadre de groupe de travail, sur la base des travaux des assises territoriales qui ont d'ores et déjà contribué à mettre en valeur la dimension d'expertise du travail social, autour des métiers de travailleur social référent, de gestionnaire de cas complexes, de chef de projet de développement social, de coordonateur territorial, d'expert des questions éthiques et déontologiques, ou des fonctions d'ingénierie sociale »*. Dans cette perspective, la revalorisation en catégorie A pourrait être comprise comme devant être réservée à certaines fonctions, en particulier celles listées ci-dessus. Dans la même logique, la mesure 13 indique que la revalorisation se fera *« en reconnaissance de la redéfinition des missions »*.

Les travaux engagés ont finalement opté pour une revalorisation pour tous les agents de catégorie B, indépendamment des fonctions exercées. D'une part, toutes les personnes qui passeront les diplômes rénovés seront positionnées sur des concours de catégorie A ; d'autre part tous les fonctionnaires B actuellement en fonction et titulaires d'un diplôme de niveau III seront reclassés automatiquement en A, à compter de 2018. Aucun examen professionnel n'est prévu, si ce n'est pour accéder à la classe exceptionnelle. Même dans cette hypothèse, l'examen professionnel permettra de sanctionner l'acquisition de compétences d'ordre générale ; il ne sera pas conditionné à l'exercice de fonctions particulières. Il devrait toutefois permettre de vérifier l'adaptation du candidat aux compétences nouvelles résultant des travaux de réingénierie.

Si le passage en catégorie A n'est plus conditionné à l'exercice de fonctions spécifiques il apparaît néanmoins nécessaire d'être particulièrement attentif aux modalités de mise en œuvre de la réingénierie des diplômes : il convient en particulier de s'assurer que celle-ci ne se fasse pas *a minima*, sans prendre en compte les évolutions du contexte ni les orientations du plan d'action. En tout état de cause cette réingénierie va permettre d'harmoniser le contenu des référentiels entre diplômes et devrait faciliter l'émergence d'un socle commun. Ce dernier point constitue un enjeu fort du plan d'action et une conclusion majeure des groupes de travail des EGTS, reprise par la CPC en octobre 2016.

Recommandation n°23 : Veiller à ce que la réingénierie des diplômes prenne en compte les évolutions en cours et attendues du travail social, telles qu'elles sont formulées dans le plan d'action

3) Les risques de moindre employabilité des travailleurs sociaux, conséquence de la disparition des diplômes de niveau III

La transformation des diplômes de niveau III en diplômes de niveau II conduit à s'interroger sur la nouvelle architecture d'ensemble des diplômes du travail social susceptible de résulter de cette évolution. Trois scénarios principaux, qui peuvent se combiner pour partie, sont envisageables :

- Transformer certains diplômes de niveau IV en diplômes de niveau III et/ou créer de nouveau diplômes de niveau III, afin d'éviter une rupture entre le niveau IV et le niveau II ;
- Repenser l'organisation et l'articulation de tous les diplômes de niveau II, y compris les anciens diplômes de niveau III devenu II ;
- Acter la disparition des diplômes de niveau III et considérer qu'elle est sans impact sur les autres niveaux

Ces hypothèses ont été discutées à plusieurs reprises au sein de la CPC et, *in fine*, en l'absence de besoins clairement documentés sur la nécessité de créer un nouveau niveau III, le ministère des affaires sociales a fait le choix de laisser cette catégorie « vide » de nouveaux diplômés et de ne pas procéder à des réorganisation au sein des niveaux II et IV. De ce point de vue, cette réforme peut apparaître comme une réforme *a minima* qui ne se traduit pas par une réorganisation d'ensemble des diplômes du travail social.

En outre, la disparition, à terme, du niveau III, corollaire du passage en niveau II pourrait avoir des conséquences sur l'employabilité des travailleurs sociaux, singulièrement sur les « nouveaux niveaux II » : les employeurs pourraient choisir, en particulier pour des raisons financières, de recourir à des personnels de niveau IV pour occuper des postes jusque là occupés par les anciens niveaux III passés en niveau II[39].

Un autre risque, symétrique à celui qui vient d'être décrit, réside dans le nombre élevé de diplômes de niveau II, résultat de remontée des diplômes de niveau III qui pourrait aboutir à un décalage entre le nombre d'intervenants sociaux éducatifs formés et les besoins des employeurs, qui certes ont besoin d'un encadrement de qualité, mais également de personnels au contact direct des usagers.

Ces risques doivent toutefois être relativisés à l'aune de ce qui a été indiqué précédemment, notamment le fait que le passage en niveau II devrait s'effectuer, dans la plupart des cas, sans changement de poste ni de fonctions.

Enfin, il faudra veiller à ce que les titulaires actuels de diplômes de niveau III ne se trouvent pas déqualifiés lorsque, à l'issue des nouvelles formations, et donc en vertu des nouveaux diplômes, les jeunes diplômés arriveront sur le marché du travail en niveau II avec des qualifications plus élevées qu'eux.

En conclusion, il apparaît utile de mettre en place une réflexion d'ensemble, associant l'ensemble des parties prenantes et permettant de réfléchir à la correcte articulation entre la demande sociale et l'offre de formation avant d'envisager une réflexion d'ensemble sur les diplômes du travail social.

Recommandation n°24 : Procéder à une analyse complète des besoins sociaux à partir d'une enquête nationale conduite dans la durée, afin de nourrir une réflexion d'ensemble sur les diplômes du travail social

4) Le risque d'une mesure non financée

Cette mesure du plan d'action aura un coût pour les structures qui emploient des travailleurs sociaux, singulièrement les conseils départementaux qui devront tout à la fois financer le passage en catégorie A de leurs personnels de catégorie B et revoir à la hausse le financement des structures médico-sociales, dans l'hypothèse, souhaitable, où le passage en niveau II se traduirait par une revalorisation des salaires dans le secteur privé.

S'agissant du passage en catégorie A, avec des textes qui seront normalement adoptés en avril, les collectivités territoriales qui emploient des catégories A auront l'occasion de se prononcer, notamment dans le cadre de la commission nationale d'évaluation des normes.

S'agissant de l'impact potentiel d'une revalorisation similaire pour les professionnels des établissements du secteur privé, le coût de cette mesure n'est pas encore chiffré précisément, mais il pourrait être significatif au regard du nombre d'agents concernés. Il apparaît, dans ce cadre, utile de réfléchir dès à présent aux conditions dans lesquelles le financement de mesure pourrait s'organiser, la première étape consistant à réaliser un chiffrage dès lors que les paramètres d'évolution dans la fonction publique seront connus.

[39] Sachant toutefois que les actuels diplômes d'Etat de niveau IV ne recouvrent pas systématiquement le même champ que les anciens diplômes de niveau III, ce qui pourrait atténuer l'effet de substitution.

Recommandation n°25 : Anticiper l'impact budgétaire des mesures salariales qui pourront être négociées par les partenaires sociaux du secteur privé en continuité des mesures du secteur public dans le cadre d'une discussion avec les fédérations d'employeurs et les différents financeurs

Au-delà, dans le cadre d'une réflexion de long terme, la mission souhaite poser la question du maintien de la double exigence posée pour accéder aux métiers du social dans la fonction publique : posséder un diplôme du travail social et passer un concours. En effet, le développement des passerelles avec l'université pourrait se traduire par un élargissement des conditions permettant d'accéder à ces concours aux titulaires de diplômes universitaires.

4.1.2 L'inscription du travail social dans un parcours conduisant à des grades universitaires répond à des objectifs pertinents mais la méthodologie et des délais doivent être précisés

Dans le champ social, deux types de formations initiales coexistent : celles délivrées par les établissements de formation en travail social (EFTS) qui permettent d'acquérir des diplômes de travail social et celles délivrées par l'enseignement supérieur généraliste, les universités ou l'éducation nationale (DUT, BTS, brevet, CAP…). Cf. tableau n°3.

Tableau 3 : Panorama des diplômes dans le secteur social

Panorama des diplômes situation à venir					
Niveau		Educative	Sociale	Famille/Petite enfance	Management
I	Master		DEIS *Master(s)*		CAFDES
II	Licence	DE ES DE ETS *Licence sciences de l'éducation* …	DE ASS DE CESF *Licence pro Intervention sociale, LP gestion des services à la personne, LP accompagnement public spécifique….*	DE EJE DEMF *licence professionnelle "responsable des services d'accueil petite enfance"*	CAFERUIS
III			*DUT CSS* *DEJEPS animation sociale* *BTS ESF* …		*"CAF encadrement de proximité (BAD)"*
IV	BAC	DE ME	DE TISF Bac pro STVL, bac pro SPT *BPJEPS anim° sociale, …*	DE AP ? (projet en cours de réflexion)	
V	BEP	DE AES *DE AMP**	DE AES *DE AVS** *TP ADVF* *BEP CSS** *BEP ASSP* *BEPA SP** *CAPA SMR* *CAPA SAPVER* *CAPATMFC* *CQP ADV* *BAP AAT…*	DE AF *DE AP* *CAP PE*	
(*) diplômes supprimés maisdont les titulairespeuvent se prévaloire					

Source : CPC - DGCS

Le plan d'action souhaite, à terme, relier les diplômes en travail social (de niveau III à I, les niveaux IV et V étant infra bac) au système LMD (licence maîtrise doctorat) afin notamment d'améliorer *« la fluidité des parcours, la progression des professionnels et la mobilité européenne des étudiants »*.

Il s'agit essentiellement de permettre que les diplômes du travail social confèrent un grade universitaire correspondant à leur niveau (licence/master).

Très concrètement, l'obtention de ce grade universitaire permettrait, sous certaines conditions[40], aux titulaires de diplômes d'Etat de poursuivre leurs études au sein d'une formation universitaire.

En revanche, le plan ne précise pas si cette démarche permettrait, en sens inverse, aux étudiants de bénéficier de passerelles vers les formations en travail social ; il est simplement indiqué *« qu'elle doit aussi bénéficier aux étudiants de première année universitaire qui souhaiteraient se réorienter »*.

Recommandation n°26 : S'assurer, dans le cadre de la réingénierie des diplômes, que l'accès aux formations en travail social soit accessible aux étudiants inscrits dans des parcours universitaires

S'agissant de la méthode, le plan d'action propose d'inscrire « progressivement » le travail social dans un parcours conduisant à des grades universitaires. La mesure 14, action 2 prévoit tout d'abord d'élaborer un accord-cadre Etat/Association des régions de France (ARF)/Conférence des présidents d'université (CPU) fixant les conditions requises pour faciliter les passerelles pratiques avec les universités. En effet, une partie des EFTS a déjà conclu des partenariats avec les universités permettant à leurs étudiants d'avoir accès à un système de double cursus. Mais tous ne le permettent pas, compte tenu des obstacles qui peuvent se poser. Le plan mentionne des obstacles statutaires (double statut élève et étudiant) et pratiques, tenant à la nature des passerelles. C'est la raison pour laquelle il apparaît nécessaire d'élaborer un cadre national, sous forme de convention type, qui permettra aux établissements de formation et universités, d'engager, chacun en ce qui les concerne, la rédaction d'une convention avec l'université de leur choix, dans le respect du principe d'autonomie des universités.

Il est prévu que cette mesure aboutisse en *« avril 2017 au plus tard »*. La DGCS a engagé les premiers travaux de concertation avec la Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP), la CPU et l'ARF en octobre 2016. La finalisation d'une proposition de convention-type est prévue pour la fin du premier semestre 2017, soit un décalage de quelques mois avec le calendrier initial qui ne parait pas poser de difficultés substantielles. Il faut en revanche prendre en compte le délai d'appropriation par les acteurs de cette convention et le délai de déploiement, à travers des conventions *ad hoc*, au sein des universités.

L'action 2 de cette mesure 14 prévoit également de prendre par arrêté des dispenses entre diplômes pour que les passerelles existent sur l'ensemble du territoire (ce qui peut apparaître redondant avec la mesure 15 qui prévoit *« d'adapter par décret et arrêté les programmes et les référentiels conduisant aux diplômes d'Etat de façon à permettre qu'ils conduisent au statut de diplôme conférant un grade universitaire »*. En tout état de cause, selon la DGCS, *« cette mesure repose sur la réachitecture des diplômes de travail social de niveau III »*. Or, le plan d'action ne fixe pas ce pré requis et semble viser l'ensemble des diplômes post bac (pas seulement les niveaux III) indépendamment du processus de réingénierie des diplômes. Cette différence d'appréciation a une répercussion sur le calendrier : on passe d'avril 2017 dans le plan d'action à juin 2018, au mieux, selon un calendrier réaliste de la DGCS.

[40] sachant que les diplômes rénovés confèreront le « grade universitaire » et non un diplôme universitaire en tant que tel, ce qui signifie que la poursuite d'étude dans l'enseignement supérieur ne sera pas de droit et pourra être soumise à des critères de sélection

Le plan d'action prévoit, dans un second temps, *« d'adapter par décret et arrêté les programmes et les référentiels, ainsi que l'appareil de formation conduisant aux diplômes d'Etat en travail social post bac de façon à permettre qu'ils conduisent au statut de diplômes conférant un grade universitaire correspondant à leur niveau (licence/master) »*(mesure 15).

Selon le plan d'action, cette seconde étape suppose d'avoir procédé à une réingénierie des diplômes qui *« s'appuiera sur le conventionnement entre les établissements de formation et les universités »*. On comprend que deux conditions doivent être remplies pour réaliser cette mesure : généralisation des conventions entre les établissements d'une part, réingénierie des diplômes d'autre part.

Cette mesure doit se déployer progressivement, au fur et à mesure de la réingénierie des diplômes. Pour ceux de niveau III, les textes réglementaires ne devraient pas intervenir avant le second trimestre 2017, compte tenu notamment des temps de travail et de concertation nécessaires. Pour les autres diplômes (notamment niveau I et II) le calendrier de réingénierie n'a pas encore été fixé.

Tableau 4 : Calendrier de réingénierie des diplômes de niveau III

Echéances	Actions
Septembre 2016	Rendu du travail requis de la CPC, sur les propositions relatives à la définition du schéma directeur des formations sociales et autres points.
Octobre 2016	Lancement des travaux de ré architecture des 5 diplômes de travail social de niveau 3.
Juin 2017	1/Vote de la CPC sur les référentiels (activités, compétences, certification) de ces diplômes 2/ inscription, dans le tendanciel pluriannuel du PLF, du principe de compensation des surcouts auprès des régions, en charge de l'appareil de formation.
Deuxième semestre 2017	Elaboration des textes réglementaires relatifs aux nouveaux diplômes, et passage en instances (Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) – Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) publication des textes réglementaires des nouveaux diplômes

Source : DGCS

4.1.3 La reconnaissance de l'intervention sociale comme un champ de recherche apparaît légitime mais le financement de cette recherche doit répondre à des exigences de rigueur

L'avis du jury de la conférence de consensus sur « la recherche en / dans / sur le travail social » rendu le 22 juin 2013 rappelle que la recherche est bien ancrée dans les milieux professionnels mais doit s'ouvrir davantage vers le monde universitaire. Il considère en particulier qu'il existe *« trop peu de laboratoire de recherche reconnus dans le domaine du travail social en dehors des laboratoires relevant des grands organismes de recherche régis par l'Etat (CNRS, INSERM,…) »*.

Le plan d'action prévoit de procéder par étapes, d'abord en initiant la création d'une unité de recherche dédiée à l'intervention sociale en s'appuyant sur une coopération entre un ou plusieurs établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSP) et EFTS. A cet effet, le secrétariat d'Etat de Ségolène Neuville et le ministère en charge de l'enseignement supérieur ont lancé un appel à candidature en octobre 2016 sur la base d'un cahier des charges, qui a permis, à partir d'une enveloppe de 80 000 € de retenir deux projets sur les thématiques de l'intervention collective communautaire (*RISCC Recherche sur l'intervention sociale collective et communautaire*) et de la participation des usagers (*UNIFORC : Des Usager·e·s inclu·e·s dans la formation et la recherche collaboratives en travail social*). (cf. appel à projet, pièce jointe n°3).

Dans une seconde étape il était envisagé de labelliser, sous une forme à définir, une école supérieure en intervention sociale. Cette mesure a été abandonnée au profit de l'appel à candidatures expliqué ci-dessus.

La mission s'interroge sur les risques de chevauchement entre le financement de ces appels à projet visant à développer la recherche et la coopération entre acteurs et le financement des « pôles ressources régionaux » dits « PREFAS » agréés et financés par la Direction Générale de la cohésion sociale en tant que lieux-ressources *« pour la connaissance, la capitalisation, la valorisation et le développement de la recherche dans les domaines intéressant les politiques sociales, l'action sociale, l'intervention sociale, le travail social et les formations qui y préparent »* [41]. Les montants en jeu sont conséquents puisque les PREFAS représentent pour l'Etat un coût annuel de plus de plus de 660 000 €. Dans ce cadre et compte tenu de l'imprécision des objectifs assignés aux PREFAS, il apparaît nécessaire de procéder à leur évaluation, avant de mettre en place un dispositif qui puisse rassembler les objectifs de coopération dans la recherche en travail social et ceux poursuivis par les PREFAS.

Recommandation n°27 : Procéder à une évaluation des pôles « PREFAS »

4.1.4 Garantir la qualité des formations et des diplômes d'Etat en partenariat avec les régions : un chantier qui risque de prendre du retard

La formation des travailleurs sociaux est assurée par plus de 450 établissements répartis sur le territoire, agréés et financés par les Conseils Régionaux.

Par ailleurs, la délivrance des diplômes du travail social relève de l'Etat, dans le cadre d'une procédure que le plan d'action qualifie de *« lourde, coûteuse et complexe »*.

Dans le double objectif d'améliorer la qualité de la formation délivrée[42] (enjeu notamment identifié dans le cadres des groupes de travail mis en place lors des EGTS) et de simplifier les procédures de délivrance des diplômes d'Etat, le plan d'action propose que l'ensemble des établissements s'inscrive, à l'horizon 2020 dans un cahier des charges partagé Etat-Régions, *« portant sur la qualité de l'offre de formation en travail social et fixant les exigences de qualité attendues de la part des établissements »*. Pour tenir cet objectif, le plan d'action prévoit que le cahier des charges soit établi d'ici la fin 2016, afin que les établissements puissent se mettre en conformité avec le cahier des charges d'ici le printemps 2018 et qu'à compter de cette date une démarche de labellisation puisse s'engager. Il est prévu à partir de 2020, que les établissements qui n'auront pas répondu aux critères du cahier des charges ne seront plus agréés pour la délivrance de diplômes d'Etat.

[41] Circulaire DGAS/PSTS/4A n°2008-86 du 6 mars 2008 relative au lancement d'un appel à projet pour la création, le soutien et le développement de pôles ressources « recherche-travail social-intervention sociale-action sociale-formations.
[42] Sachant qu'il n'existe pas aujourd'hui de dispositifs permettant d'assurer le suivi de la qualité des formations délivrées au sein des EFTS.

La DGCS prévoit, dans un premier temps de *« recenser l'ensemble des textes juridiques (disposition sur la formation professionnelle de 2014, cahier des charges des licences), des normes (notamment AFNOR) et des expériences déjà conduites en matière de démarche qualité (par des établissements de formation comme à l'initiative de certains conseils régionaux) »*. A partir de ce recensement elle construira une trame de cahier des charges qu'elle partagera avec l'ARF, puis entamera une phase de concertation avec les établissements de formation, selon le calendrier prévisionnel suivant :

Tableau 5 : Phasage actualisé de la démarche qualité

Etapes de la mise en œuvre de l'action Calendrier / phasage	- Premier trimestre 2017 : définition plus précise de la méthode et des attendus du cahier des charges - Second trimestre 2017 : production avec l'ARF et les établissements de formation d'une première version d'un cahier des charges - Second septembre : concertation pour finaliser le cahier des charges - Début 2018 : parution des textes réglementaires nécessaires

Source : DGCS

Il apparaît que le cahier des charges sera réalisé début 2018 et non fin 2016, ce qui ne devrait pas permettre à la labellisation d'être finalisée avant 2021, voire 2022. Ce qui apparait tardif au vu des conséquences qui résulteraient d'un refus d'agrément.

Par ailleurs, le plan d'action associe à cette démarche qualité plusieurs mesures dont deux n'ont pas été encore engagées mais qui pourraient être abordées dans le cadre des travaux de défrichage menés sur le cahier des charges au cours du premier semestre 2017.

La première consiste à *« Confier à une instance de certification avec l'appui de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), du ministère de l'Enseignement supérieur et en concertation avec l'Association des régions de France et les représentants des organismes de formation, l'élaboration d'un référentiel d'évaluation interne et d'actualisation des compétences pédagogiques auxquels les établissements de formation seront soumis. Pour les formations supérieures, [il convient] élaborer ce référentiel en concertation avec le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur »* (mesure 17 action 4).

Le plan d'action semble envisager de façon autonome cette action, indépendamment de la réalisation du cahier des charges Etat-Région et fixe un délai de réalisation à décembre 2016. La DGCS considère que ce référentiel d'évaluation interne ne pourra trouver sa place qu'au sein du cahier des charges, ce qui conduit, *de facto*, à revoir le délai de réalisation de la mission.

La seconde mesure consiste à *« conduire un audit des modalités d'admissions dans les formations sociales, préciser et partager les objectifs et finalités des épreuves à l'entrée en formation »* (mesure 17 action 5). Les objectifs de cette action n'apparaissent pas clairement, sachant que l'admission en formation est conditionnée, dans un cadre réglementaire, à la réussite d'épreuves d'admissibilité et d'admission. Ils mériteraient d'être précisés.

Le plan d'action prévoit une restitution de l'audit en Septembre 2016. Les travaux n'ont pas débuté, à ce stade, sachant que la DGCS ne dispose pas des moyens de conduire un tel audit, et que la mission s'interroge par ailleurs sur sa pertinence. Si une démarche qualité globale se met en place, elle devrait en effet naturellement intégrer la question des modalités d'admission. Il est donc difficile de justifier d'un traitement à part de cette question.

Au total, la mission estime que ces deux actions n'apparaissent pas suffisamment étayées à ce stade pour permettre une mise en œuvre dans de bonnes conditions.

Deux autres actions liées à cette démarche qualité sont en revanche d'ores et déjà engagées par le ministère.

La première vise à *« Engager les travaux de simplification du processus de certification des diplômes de travail social à partir d'une évaluation, conduite conjointement par l'IGAS et l'IGEN*[43] *pour les niveaux V et IV, et avec l'IGAENR pour les niveaux II/III ou dans le cadre de l'évaluation de politiques publiques en cours »* (Mesure 17 action 2). Il s'agit, en s'appuyant sur le renforcement de la démarche qualité et notamment sur la mise en place d'un cahier des charges évoqué précédemment, de donner plus d'autonomie aux établissements de formation et d'alléger le travail de certification.

Les démarches ont été engagées par le ministère début 2016 avec la mise en place de modalités de certification simplifiées pour le diplôme d'accompagnant éducatif et social (AES). Concrètement une part plus importante est conférée au contrôle continu géré par les établissements de formation. Les travaux vont se poursuivre dans le cadre de la réingénierie des diplômes de niveau III qui s'accompagnera d'une concertation sur les futures modalités de certification tout au long de l'année 2017.

Il convient de préciser que le rapport Igas/Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) rendu en novembre 2016 conclut à la nécessité de maintenir les CPC, dont la CPC du travail social, et propose des scénarios d'évolution de la CNPC mais n'expertise pas spécifiquement les modalités concrètes de certification de chaque ministère et, de ce fait, n'est pas en mesure de répondre aux attentes formulées dans le plan d'action. A priori, cette mesure du plan d'action n'était pas mentionnée dans la lettre de mission adressée à l'Igas et à l'IGAENR. De façon générale, il n'apparaît pas souhaitable qu'un plan d'action confie la mise en place d'une action à une mission d'inspection si le cadrage liminaire n'a pas été opéré avec cette mission et que les attentes n'ont pas été clairement exprimées auprès de la mission d'inspections.

La seconde action engagée vise à *« élaborer des programmes validés par une instance ad hoc dans la perspective de systématiser les reconnaissances universitaires »* (action 3 mesure 17). Le plan d'action précise que *« l'amélioration de la qualité des formations passera également par le respect de programmes qu'il convient d'élaborer en partenariat avec les instances de l'université, pour les formations supérieures »*.

La formulation de cette action peut susciter des interrogations dans la mesure où, pour chaque diplôme du travail social, un référentiel de formation est établi et correspond, de fait, à un programme. En réalité, il s'agit dans le cadre de l' « universitarisation » des diplômes, de prendre en compte les attendus du cahier des charges licence et master dans les formations. C'est la raison pour laquelle cette mesure est, dans les faits, traitée dans le cadre de la réingénierie en cours des diplômes de niveau qui seront positionnés en niveau II. Le travail devrait ensuite être poursuivi pour les actuels diplômes de niveau II et I, à partir du second semestre 2017.

La mission s'interroge *in fine* sur la nécessité d'avoir créé une action spécifique sur l'établissement de « programmes » alors que le contenu de cette mesure est d'ores et déjà traité dans le cadre de la réingénierie des diplômes.

[43] Inspection générale de l'Education nationale.

Au-delà, il apparait que cette mesure du plan d'action consacrée à la qualité est excessivement segmentée en sous mesures, peu lisibles, qui nuisent à la compréhension d'ensemble alors que l'enjeu principal consiste à élaborer un cahier des charges qualité.

Recommandation n°28 : Reformuler et simplifier le contenu de la mesure 17 autour de l'élaboration d'un cahier des charges qualité.

4.1.5 La création d'un socle commun, essentielle pour les formations des professionnels du travail social et la modernisation des stages sont liés au calendrier de réingénierie des diplômes du travail social

4.1.5.1 La création d'un socle commun

La mesure 18 du plan d'action vise à introduire un corpus commun dans l'ensemble des formations du travail social, en s'appuyant, au plan méthodologique, sur la CPC : *« donner mandat à la CPC pour définir les modalités d'introduction, dans les formations sociales, d'un corpus commun de compétences et de connaissances, et des modules d'approfondissement »*.

Cette mesure vise plusieurs objectifs, qui apparaissent très pertinents à la mission dans la mesure où ils participent aux enjeux de décloisonnement des politiques sociales : favoriser la mobilité, l'acquisition de connaissances et de cultures partagées, le partage d'information, valoriser les métiers.

La définition d'un corpus commun (expression que la CPC a finalement souhaité abandonner au profit de la notion de socle commun) a soulevé plusieurs questions : s'agit-il de concevoir un socle commun à l'ensemble des diplômes du travail social ou bien ce socle doit-il être conçu par niveau de diplôme, c'est-à-dire être différent pour chaque niveau de diplôme ? Par ailleurs, le corpus s'entent-il comme un tronc commun enseigné dans une première partie de la formation auquel succède une seconde partie consacrée à une spécialisation par diplômes ? Ou bien ce corpus commun est-il réparti sur l'ensemble des années de formation ?

C'est pour répondre aux interrogations qu'a pu susciter, notamment vis-à-vis de certaines organisations syndicales, la définition d'un socle commun, susceptible de porter atteinte aux spécificités de chaque « métier » du travail social, qu'un rapport a été confié à Madame Brigitte Bourguignon. Les propositions de ce rapport *« reconnaître et valoriser le travail social »* remis au Premier ministre en septembre 2015 sont de nature à surmonter les inquiétudes et devraient pouvoir faire l'objet d'un relatif consensus. Très concrètement, le rapport propose de construire un socle commun de compétences et de connaissances rattaché à chaque niveau de qualification et d'introduire des modules optionnels de spécialisation approfondie en fin d'études. Il précise qu'il est possible de construire un tel corpus sur la base de 30 % du cursus pour les niveaux III et II tout en respectant l'identité des métiers. S'agissant de l'organisation de ce corpus commun, la mission de Madame Bourguignon recommande que l'acquisition des compétences se fasse dans le cadre d'un enseignement commun (qui pourrait, *de facto*, être un tronc commun) à toutes les filières de même niveau.

Saisi par Madame Neuville, la CPC, dans un rapport du 15 septembre 2016 relatif au schéma directeur global des formations sociales, et prenant compte le rapport Bourguignon, a apporté des précisions sur la façon dont pouvait être conçu ce socle commun. Elle s'est centrée sur le cadre général du socle commun en identifiant les compétences propres au travail social, quel que soit le niveau du diplôme qu'elle propose d'organiser en trois registres :

- *« Registre de compétences éthiques et de positionnement professionnel (savoir faire et savoirs basés sur le respect des personnes et leurs droits)*
- *Registre de compétences techniques en intervention sociale (savoirs et savoir-faire d'intervention (intervention individuelle/collective, mobilisation des ressources, diagnostic de situation/de territoire, méthodologie de projet, co-construction de projets…)*
- *Registre des compétences transversales (génériques mobilisables dans diverses situations professionnelles. Elles sont par nature transférables) ».*

En outre, la CPC se prononce en faveur de la notion de *« spécialisation progressive* » qui permet *« d'un socle commun, de développer au cours d'une formation une spécialisation de plus en plus affirmée pour permettre la meilleure préparation possible à l'exercice d'un métier donné du travail social ».*

La mission approuve pleinement ces principes.

Le ministère des affaires sociales entend inscrire ses travaux dans le droit fil des préconisations de la CPC. Il va procéder par étape, en définissant d'abord un socle commun pour les 5 diplômes de niveau III en cours de réingénierie[44]. Les préconisations de la CPC seront intégrées à la réflexion des groupes de travail *ad hoc* chargés de proposer les nouveaux référentiels. Dans un second temps, en capitalisant sur les travaux menés pour les diplômes de niveau III, une réflexion sera lancée sur les diplômes des autres niveaux.

Dans cette perspective, l'établissement d'un socle commun pour l'ensemble des diplômes du travail social ne pourra aboutir qu'à l'issue du processus de réingénierie.

4.1.5.2 La modernisation des stages

Le plan d'action prévoit dans sa mesure 19 *« une nouvelle organisation des stages conciliant le principe de l'alternance intégrative avec les équivalences universitaires ».*

Les stages occupent une place substantielle dans la formation des travailleurs sociaux et contribuent au caractère professionnalisant de ces formations : la formation pratique des travailleurs sociaux comprend plusieurs stages successifs dont au moins un stage long, dont la durée était jusqu'à récemment comprise entre 10 et 15 mois selon le diplôme et selon le cursus mis en place par les établissements de formation. Cette durée doit être revue pour tenir compte de la loi du 10 juillet 2014[45] prévoyant que la durée maximale totale d'un stage est désormais fixée à 6 mois dans le même organisme d'accueil durant la même année d'enseignement. La mise en conformité devait intervenir au plus tard le 10 juillet 2016[46].

En tout état de cause, la place importante qui doit être conférée aux stages dans les formations sociales fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus entre les employeurs, les établissements de formation et les étudiants.

Les difficultés se concentrent sur la possibilité de trouver des lieux des stages adaptés et plus largement sur la modernisation des stages. Selon le plan d'action *« l'alternance intégrative*[47] *doit incontestablement être modernisée et enrichie de modalités plus innovantes de participation ».*

[44] Pour mémoire : EJE, ES, ETS, ASS, CESF.
[45] Loi n°2014-788 du 10 juillet 2014.
[46] Instruction interministérielle n°2015/48 du 24 juillet 2015.
[47] Ou stage.

S'agissant de la nouvelle organisation des stages, le plan d'action propose de *« mieux diversifier les stages en élargissant la notion de site qualifiant »*. Il s'agit notamment de déterminer des lieux de stages de type interinstitutionnels qui permettraient aux élèves de se familiariser davantage avec les enjeux de coordination et aux évolutions des politiques sociales. L'instruction de la DGC/DGESIP/2015/102 du 31 mars 2015 s'inscrit dans cette démarche. Elle rappelle la pertinence des stages et notamment du stage long de fin de formation mais invite les organismes de formation à rechercher des alternatives à ce stage, réalisé généralement dans une structure unique, afin *« de diversifier en termes de lieux, de pratiques et de publics le corpus de compétences acquises par l'étudiant au cours de son cursus de formation »*. A cette fin, elle incite les centres de formation à développer les stages pluri-institutionnels. Il s'agit pour l'étudiant *« accueilli successivement dans des structures différentes, d'appréhender sous divers aspects, la thématique structurante de sont projet* », le point d'entrée pouvant être un territoire, une problématique, ou un public spécifique.

Le plan d'action envisage également, davantage semble t il sous l'angle d'une suggestion, de développer des modalités de professionnalisation complémentaires au stage classique sous forme de *« projets de groupe pouvant être interprofessionnels »*. la circulaire du 31 mars 2015 reprend cette ambition en indiquant que *« Parmi les pistes identifiées en lien avec les établissements de formation, comme complémentaires à la période de stage accompli, il peut être envisagé de confier à un groupe d'étudiants la réalisation d'un projet collectif (réalisation d'un diagnostic social de territoire, conception d'un projet de mise en réseau des acteurs, travail préparatoire à l'élaboration d'un projet de développement social, diagnostic de la gouvernance locale d'un dispositif…) s'appuyant sur une problématique de terrain et devant permettre de mobiliser les éléments de connaissance acquis dans le cadre de la formation théorique dispensée aux étudiants »*. L'instruction prévoit que la réalisation d'un projet de ce type pourra se substituer en termes d'équivalent temps à un stage.

Cette nouvelle organisation doit trouver sa place dans les référentiels des nouveaux diplômes qui intégreront des périodes de professionnalisation adossées à des stages, sachant par ailleurs que la reconnaissance des équivalences universitaires qui s'attachera aux nouveaux diplômes impose des exigences spécifiques qui devront être prises en compte dans la future organisation des stages.

L'appréciation d'ensemble que l'on peut porter sur la mise en œuvre de cette mesure pourra être établie à l'aune des travaux qui seront menés dans le cadre de la réingénierie des diplômes et qui permettront notamment de s'assurer que les référentiels prennent en compte ces nouvelles exigences.

4.1.6 Le développement des formations en apprentissage et des contrats de professionnalisation : des orientations à stabiliser

La mesure 21 du plan d'action prévoit de *« développer l'apprentissage et les contrats de professionnalisation »* dans le champ du travail social.

Encadré n°5 : Contrat d'apprentissage et contrat de professionnalisation

Le contrat d'apprentissage relève de la formation initiale, il permet d'obtenir un diplôme d'Etat ou un titre à finalité professionnelle inscrit au RNCP tandis que le contrat de professionnalisation s'inscrit dans le cadre de la formation continue et à pour but d'acquérir une qualification professionnelle. Ce sont deux types de contrats de travail qui articulent formation théorique dans un établissement d'enseignement et formation pratique en entreprise. Il s'agit de contrats tripartites entre l'entreprise, l'employeur et la personne qui bénéficie de la formation. Leurs titulaires sont rémunérés.

Le plan fait le constat que si les formations existantes en travail social font une large part aux stages, ce qui leur confère une dimension professionnalisante bien identifiée, en revanche les contrats d'alternance de droit commun, contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation, y sont peu développés.

Il convient en premier lieu d'opérer un travail liminaire permettant d'identifier les besoins de développement des contrats d'alternance dans le champ du travail social. La DGCS a engagé un travail sur l'apprentissage qui permettra d'éclairer les choix structurants qui pourront être opérés dans le cadre d'une nouvelle mandature. Les données nécessitent toutefois d'être actualisés au regard des dernières évolutions

Recommandation n°29 : Procéder à un état des lieux actualisé du développement des contrats d'alternance dans le secteur social en croisant une approche par diplômes/titre et par type d'employeurs

4.1.6.1 Les contrats d'apprentissage

Le secteur public, comme le secteur privé à but non lucratif, ne sont pas soumis à la taxe d'apprentissage. C'est la raison pour laquelle les employeurs du secteur social se voient facturer par les centres de formation d'apprentis (CFA) les coûts des formations de leurs apprentis contrairement aux employeurs du secteur marchand.

Cette spécificité est susceptible d'expliquer assez largement le faible développement de l'apprentissage dans le champ social, même si des initiatives *ad hoc*, souvent portées par les branches concernées ont permis d'engager un mouvement en ce sens (cf. encadré).

Encadré n°6 : Le développement de l'apprentissage dans le champ social

Face aux besoins de personnels qualifiés, la branche UNIFED[48] s'est mobilisée en créant en 1998 le fonds national pour l'apprentissage. Le financement de l'apprentissage est assuré par l'affectation du cinquième de la contribution dite de « professionnalisation ». Il est donc assis sur les fonds de la formation professionnelle continue.

Initialement mis en place à titre expérimental, l'apprentissage a démarré avec les formations d'éducateur spécialisé et de moniteur éducateur.

Suite à la loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie du 04 mai 2004, la branche a conclu un accord en 2006 relatif à l'apprentissage et un accord formation du 7 mai 2015 qui reprend les dispositions qui concernent l'apprentissage. Selon cet accord, la branche définit les priorités nationales en matière d'apprentissage. Les priorités fixées pour 2016 concernent 7 diplômes : auxiliaire de puériculture, EJE, Aide-soignant, infirmier, moniteur éducateur, éducateur spécialisé et CESF.

La plupart des régions disposent aujourd'hui d'un centre de formation d'apprentis (CFA) labellisé par la branche. Le dispositif s'est développé de façon hétérogène avec des CFA intégrés à des écoles de travail social comme un département à part entière quand d'autres sont des entités « hors les murs » au service de différents instituts de formation.

Source : DGCS

Malgré ces initiatives, l'apprentissage reste limité : selon une étude de la DREES publiée en 2014, 3,8 % des étudiants se préparant aux diplômes du travail social étaient apprentis en 2012, soit 2 258 sur 62 000 étudiants. Rappelons que la taxe d'apprentissage permet de financer par les entreprises les dépenses de l'apprentissage et des formations technologiques et professionnelles. Son montant est calculé sur la base des rémunérations versées.

[48] Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs du secteur sanitaire, social, médico-social privé à but non lucratif.

Aux difficultés liées au financement de l'apprentissage, s'ajoute l'absence d'adéquation entre les maquettes de formation actuelles des diplômes du travail social, qui ne permettent pas toujours d'effectuer des stages sur des sites variés et les contraintes de la formation en alternance qui impose souvent de réaliser des stages sur plusieurs sites.

La mission considère que l'extension de la taxe d'apprentissage au secteur non lucratif, si elle est en mesure de répondre aux difficultés structurelles de financement mentionnées ci-dessus ne peut être engagée sans une réflexion approfondie, au regard de son impact budgétaire, soit 0,68 % de la masse salariale concernée, dans un secteur relativement fragile.

Recommandation n°30 : Ne pas étendre le champ d'application de la taxe d'apprentissage au secteur social sans avoir effectué une étude d'impact préalable

En revanche, l'adaptation des maquettes de formation aux spécificités de l'apprentissage devrait pouvoir être examinée dans le cadre des travaux en cours de réingénierie des diplômes.

Recommandation n°31 : S'assurer que les référentiels de formation des diplômes du travail social permettent d'organiser des formations en apprentissage

4.1.6.2 Les contrats de professionnalisation

La mission n'est pas en mesure d'appréhender les besoins en termes de développement des contrats de professionnalisation dans le secteur social, faute d'études documentées dont elle aurait pu prendre connaissance.

Recommandation n°32 : Procéder à un état des lieux des contrats de professionnalisation dans le secteur social et documenter les éventuels besoin de développement de ces contrats

4.1.7 La détermination de priorités de la formation continue et le développement de formations interinstitutionnelles nécessitent un important travail de coordination

La mesure 21 du plan d'action en faveur du travail social et du développement social s'intitule : *« Définir avec les partenaires sociaux du public et du privé les priorités nationales pour la formation continue et la formation en alternance ».*

Le délai de réalisation fixé par le plan d'action est décembre 2016, date d'une *« première conférence »* organisée par le ministère et réunissant l'ensemble des partenaires sociaux publics et privés. Ce calendrier est décalé, la concertation s'est engagée et devrait aboutir au mois de mars 2017.

Les responsables identifiés par le plan sont les suivants : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), DGCS, ARF, partenaires sociaux des branches concernées. Les employeurs publics, représentés par l'ADF, l'Association des maires de France (AMF) et le CNFPT, sont également concernés, de même que les organismes de sécurité sociale, en particulier les Caisses d'allocations familiales (CAF). Le Ministère des Affaires Sociales a décidé, en application des priorités du Plan, d'associer rapidement les personnes accompagnées.

- Le périmètre de la mesure doit être précisé

Il convient en premier lieu de déterminer si l'identification des priorités relève des seules structures qui emploient des travailleurs sociaux ou bien si elle doit en prendre en compte les priorités fixées par l'Etat dans le champ des politiques sociales.

La rédaction de la mesure, telle qu'elle figure dans le plan d'action *(« définir avec les partenaires sociaux… »*) peut laisser penser qu'il revient aux seuls employeurs et aux organisations syndicales de se prononcer sur ces priorités. La mission estime qu'il faut faire partager les priorités nationales de formation découlant des axes privilégiés de politiques publiques[49] à l'ensemble des structures qui emploient des travailleurs sociaux, en les associant pleinement à la définition de ces priorités, de même que les personnes accompagnées.

Dans cette perspective, se pose la question des leviers dont dispose l'Etat pour inciter les partenaires sociaux à prendre en compte ses propres priorités. En première analyse, il n'existe pas d'outils spécifiques permettant à l'Etat de flécher des crédits de formation vers telle ou telle priorité. Les EDEC[50] ne sont pas, selon la DGEFP, adaptés à cette mesure. Ils sont surtout destinés à accompagner de façon incitative un secteur, à déployer des outils et pratiques pour, entre autres, faire monter en compétence les salariés concernés. En outre, les EDEC concernent le seul secteur privé. Cette question mérite toutefois d'être approfondie en lien avec la DGEFP. Saisie de cette problématique par la DGCS et la mission, la DGEFP n'a pas été, à ce stade, en mesure de répondre. Or, sans une coopération inter directions, cette action ne pourra être correctement mise en place.

Recommandation n°33 : S'assurer d'une participation effective de la DGEFP aux travaux sur les priorités de la formation continue

En tout état de cause, faute de leviers incitatifs clairement identifiés, l'objectif doit être, selon la mission, de parvenir à un consensus avec l'ensemble des acteurs sur le contenu de ces priorités, condition nécessaire pour une mise en œuvre effective par les organismes de formation.

Par ailleurs, il convient de préciser si ces priorités concernent uniquement les travailleurs sociaux titulaires de diplômes du travail social ou s'adressent également aux personnels qui exercent des fonctions proches ou similaires sans être titulaires d'un de ces diplômes.

Après échange avec les acteurs de branche concernés, la mission considère qu'il est nécessaire de s'adresser à l'ensemble des travailleurs qui agissent dans les mêmes domaines, sans opérer de distinction fondée sur la possession de diplômes

- La mise en œuvre de cette mesure doit être précisément articulée avec d'autres volets du plan d'action

Outre ces précisions sur le champ couvert par les priorités de la formation continue, la mission estime nécessaire d'articuler cette mesure avec deux autres mesures du plan d'action.

Deux mesures du plan d'action présentent une porosité forte avec la mesure 21 : la n°7, relative aux formations interinstitutionnelles et pluri professionnelles et la n°22, relative à la transmission des valeurs républicaines et à la prévention des dérives radicales.

4.1.7.1 Porter conjointement les mesures sur les formations interinstitutionnelles et les priorités de la formation continue

A ce stade il s'agit de deux mesures distinctes qui ne sont pas portées conjointement :

La mesure 21, large dans sa formulation, ne précise pas le type d'accord sur lequel pourrait s'appuyer le déploiement de la mesure ni les pistes à privilégier en termes de priorités.

[49] Il n'existe pas, à ce stade, de liste consolidée de ces priorités. La DGCS a prévu de recenser les plans de politiques publiques qui intègrent les questions de formation des travailleurs sociaux. En première approche on peut identifier : autisme, violences faites aux femmes, prévention des expulsions, protection de l'enfance, accueil familial des personnes âgées, laïcité, lutte contre la radicalisation et le terrorisme.

[50] Engagement de développement de l'emploi et des compétences.

En revanche, la mesure n°7 du plan d'action *« Faciliter les formations interinstitutionnelles et pluri professionnelles sur des sujets identifiés comme prioritaires sur le territoire »*, prévoit que *« dans les domaines où le travail pluri professionnel en réseau est reconnu comme indispensable, le CNFPT sera invité à proposer des formations interdisciplinaires ouvertes à tous[...]Ces domaines seront définis pour trois ans, révisables annuellement, dans le cadre d'un accord-cadre entre l'Etat et les Commissions paritaires nationales pour l'emploi (CPNE) »*.

Tous les acteurs s'accordent sur la pertinence de cette mesure. Des formations interinstitutionnelles ont été mises en place périodiquement et à titre expérimental sur certains territoires. Les montages restent très complexes mais plaident néanmoins pour partir des besoins de formation plutôt que d'entrer dans le sujet au travers d'une volonté ambitieuse de trouver au préalable une solution nationale à la question de financement. La DGCS envisage donc de repartir d'une des thématiques de formation prioritaires qui sera validée par les partenaires sociaux, intéressantes pour des travailleurs sociaux d'horizon différents, et de travailler, en lien avec le CNFPT et les partenaires sociaux sur un contenu de formation. Sur le fondement de ce module, l'ensemble des financeurs publics et privés seront sollicités pour mettre en place des modalités innovantes de financement. Si l'expérience s'avère concluante, une généralisation, au travers d'un accord cadre, pourra alors être envisageable, quitte à le réserver à des thématiques prioritaires pour réduire d'éventuelles résistances.

La mission propose d'organiser un cadre de concertation et de déploiement conjoint pour les deux mesures.

4.1.7.2 L'amélioration de la formation des travailleurs sociaux à la transmission des valeurs républicaines pourrait s'inscrire dans les priorités de la formation continue

Dans une partie III intitulée « Mieux se préparer à la transmission des valeurs républicaines » le plan d'action propose de « développer des contenus de formation et des outils de prévention pour promouvoir ces valeurs, mieux former les professionnels au repérage des processus d'endoctrinement et à la prévention des dérives radicales et les préparer à réagir le plus justement et le plus tôt possible à ces dérives ».

Le plan prévoit que cette mesure soit pilotée par le HCTS. Michel Thierry, ancien vice-président du CSTS a remis récemment son rapport *" Valeurs républicaines, laïcité et prévention des dérives radicales dans le champ du travail social "*. Il préconise notamment d' *« inviter les sur la prise en compte de la laïcité dans la gestion des ressources humaines »*.

Cette mesure pourrait donc relever des priorités de la formation continue à condition que les partenaires sociaux valident cette orientation.

Recommandation n°34 : Faire de la transmission des valeurs républicaines une des priorités de la formation continue des travailleurs sociaux

Par ailleurs, le rapport de la CPC remis à Mme Neuville en octobre 2016 prévoit d'intégrer dans la trame du socle commun des compétences des travailleurs sociaux, la problématique de la transmission des valeurs républicaines. Les travaux de réingénierie des diplômes de niveau III, qui doivent aboutir au second semestre, devraient conduire à intégrer dans les référentiels la question des valeurs républicaines et les modules afférents. En définitive, tant la formation initiale que continue devraient être couvertes par des modules de transmission des valeurs républicaines.

Le déploiement de cette mesure suppose toutefois de bien identifier en amont l'existant ; la mission a pu constater que des initiatives étaient d'ores et déjà menées dans ce domaine, parfois de façon interinstitutionnelle, organisées par les collectivités territoriales ou des associations. La DGCS a effectué un premier travail avec différents acteurs intervenant sur le sujet, dans la perspective d'une identification et une mutualisation de ces formations. Il convient d'établir une distinction entre les deux champs de formations relatifs d'une part à la prévention de la radicalisation et d'autre part à la pédagogie sur les valeurs de la république et du principe de laïcité. Au-delà d'une identification des formations existantes sur ces deux champs, il ressort de ces travaux, la nécessité de réaliser des outils facilitant l'orientation des travailleurs sociaux vers les formations adaptées aux questions qu'ils se posent lors de l'exercice de leur fonction. En outre, un besoin de labellisation des formations existantes est exprimé. Une mission inter-inspections pourrait faciliter ce travail.

Enfin et au-delà des formations, les travailleurs sociaux réunis lors de la journée d'échanges relative à la prévention de la radicalisation du 3 février 2017, expriment le besoin de constituer un recueil de pratiques professionnelles mises en œuvre. Ces pratiques permettront d'élaborer des modules spécifiques basés sur des études de cas et l'analyses de pratiques professionnelles.

Au plan opérationnel, la DGCS et la mission Igas ont rencontré, en réunions bilatérales, l'ensemble des acteurs concernés (organismes employeurs publics et privés dont les collectivités locales, représentants des salariés, organismes de formation, OPCA) afin de les sensibiliser à la mise en œuvre de cette mesure et les inviter à se prononcer sur leurs priorités en termes de formation continue des travailleurs sociaux.

Les premières pistes qui se dégagent de ces travaux sont les suivantes :

- Actualiser régulièrement les connaissances des travailleurs sociaux pour s'adapter aux évolutions intervenant dans les politiques publiques sur des questions de sens comme sur des aspects techniques.
- Renforcer les compétences des travailleurs sociaux dans le cadre de l'évolution de leurs métiers (notamment en lien avec les changements intervenant dans le cadre des formations initiales et en intégrant la question du management).
- Mieux accompagner et outiller les travailleurs sociaux à l'analyse des caractéristiques et des enjeux sociétaux.
- Offrir aux professionnels en poste les moyens de réfléchir sur leurs pratiques professionnelles quotidiennes.

Une seconde étape est engagée sous l'égide du ministère des affaires sociales et a permis d'organiser des réunions de concertation au mois de février avec des représentants des employeurs, des personnes concernées, des organismes de formation, des financeurs, des organisations syndicales et des associations professionnelles. A l'issue de ce calendrier ambitieux, un premier document cadre pourrait être élaboré au mois de mars avant une seconde phase de concertation en avril.

4.1.8 Promouvoir la mixité des métiers : des objectifs forts, un plan qui reste à élaborer

A partir d'un constat clair : 85 % des étudiants dans le secteur du travail social sont des étudiantes (même si 36 % des cadres sont des hommes), le plan d'action fixe un objectif de doublement de la part d'hommes dans le secteur à échéance de 5 ans, soit d'ici fin 2021.

Si l'objectif est clairement identifié, les leviers à mobiliser et les actions à conduire sont renvoyés à des travaux ultérieurs, dans le cadre d'un nouveau plan : la mesure 23 prévoit en effet de déployer un *« plan pour la mixité des métiers dans le travail social »* d'ici juin 2016. L'élaboration de ce plan n'a guère avancée.

Il est en outre souhaité que le plan aborde *« l'ensemble des leviers, de court et de moyen terme, pour accroitre le nombre d'hommes dans ces professions. Il s'attachera ainsi à l'orientation scolaire, aux répartitions entre filières au sein des écoles de travail social, à l'accueil par les employeurs, à la lutte contre les stéréotypes auprès des bénéficiaires »*.

Ce plan mixité devra donc couvrir un champ vaste, depuis la scolarisation jusqu'à l'emploi, ce qui nécessite de mener une concertation large avec l'ensemble des acteurs concernés et de construire des outils adaptés. Les moyens nécessaires devront également être évalués puis dégagés afin, notamment de mener les campagnes d'information nécessaires, dans le mesure où la lutte contre les stéréotypes passe essentiellement par la communication et la diffusion d'informations.

Compte tenu de l'ampleur des travaux à conduire et notamment de l'importance de la phase de concertation pour s'assurer de l'appropriation du futur plan par les partenaires, les délais proposés pour réaliser ce plan n'ont pu être respectés.

A ce stade, il n'apparaît pas que les travaux soient suffisamment engagés pour garantir l'élaboration du plan mixité dans les prochains mois, même si un premier diagnostic et des premières pistes d'actions ont été élaborés en mai 2016 par la DGCS.

Il apparait dès lors nécessaire de renforcer le portage politique de cette mesure de nature à remobiliser les administrations concernées. Ce portage politique devra prioriser les chantiers à ouvrir compte tenu du champ très large couvert par cette mesure.

Il convient également de s'assurer de l'articulation entre ce plan Mixité dans le travail social et le plan Mixité 2014 identifiant 10 secteurs d'intervention dont la petite enfance, l'autonomie et les services à la personne.

Recommandation n°35 : Formaliser le plan mixité et, après concertation au cours du premier semestre 2017, assurer le déploiement du plan dès le second semestre 2017. S'assurer que cette mesure est correctement financée

CONCLUSION

La mission s'est inscrite, tout au long du rapport, dans le cadre proposé par le plan d'action : les propositions qu'elle formule visent à renforcer, conforter, améliorer la mise en œuvre des mesures de ce plan d'action.

Elle souhaite néanmoins tirer les enseignements de ses constats et recommandations afin d'engager une réflexion qui englobe et dépasse les enjeux du travail social, en particulier sur deux points.

La mission a constaté à maintes reprises les difficultés posées par l'absence d'instances pérennes permettant d'assurer la représentation et la coordination des acteurs concernés par les mesures du plan, singulièrement les collectivités territoriales. Des groupes de travail ponctuels, mis en place pour diverses mesures (1er accueil social inconditionnel, référent de parcours, priorités de la formation continue,…) ainsi qu'un comité de concertation piloté par la mission ont permis de contourner, imparfaitement, ces difficultés. La DGCS porte, parfois à bout de bras, cette problématique de coordination. Il n'en demeure pas moins que la question reste posée : comment assurer un portage, voire un pilotage commun, organisé et structuré des politiques du travail social, et au-delà des politiques sociales, associant notamment l'Etat et les collectivités. Si ce pilotage commun s'est structuré dans le champ de l'autonomie, en particulier à travers la CNSA, il reste à construire pour les politiques de solidarité.

Dès lors qu'une gouvernance partagée sera en place, il sera probablement possible de franchir une nouvelle étape en matière de travail social et de développement social qui ne visera pas un aménagement de l'existant mais une refonte plus complète des politiques de solidarités guidée par un principe transversal de simplification des financements, des dispositifs, des allocations, des structures etc.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation
1	Assurer un renouvellement régulier des représentants des personnes accompagnées et objectiver les modes de désignation
2	Reformuler la mesure relative à la territorialisation du travail social après avoir identifié les besoins et clarifié les objectifs recherchés avec les principaux acteurs (Conseils départementaux, Union nationale des centres communaux d'action sociale(UNCCAS), Assemblée des départements de France (ADF), employeurs privés…)
3	Développer la communication avec l'ensemble des parties prenantes : créer un système de diffusion DGCS et Directions régionales jeunesse et cohésion sociale (DRJSCS) permettant d'informer les têtes de réseau (associations, instances de représentation des personnes accompagnées, collectivités territoriales, organismes de formation…) de la mise en œuvre des mesures du plan d'action
4	Déterminer et mettre en place, en lien avec les acteurs concernés (travailleurs sociaux, institutions et associations qui interviennent dans le champ social), des indicateurs pertinents pour évaluer le plan d'action du travail social
5	Inscrire l'extension du champ des instances prévoyant un participation des personnes un dans un calendrier adapté qui engage les parties afin de prévenir tout enlisement
6	Se donner les moyens de veiller à la qualité du travail des instances de participation des personnes au sein des ESSMS
7	S'assurer, par un suivi attentif, que la participation des personnes, désormais prévue par les textes, se mette réellement en œuvre sur le terrain
8	Actualiser régulièrement le guide premier accueil social en l'enrichissant de nouvelles contributions
9	Disposer d'une structure pérenne permettant un développement coordonné du premier accueil sur l'ensemble du territoire
10	Disposer d'une structure pérenne permettant d'assurer un développement coordonné du référent de parcours sur l'ensemble du territoire
11	Prévoir les modalités d'articulation entre les travaux conduits sur référent de parcours et ceux relatifs à la réingénierie des diplômes afin de s'assurer que les compétences nécessaires à l'exercice de la fonction de référent sont bien prises en compte par l'appareil de formation
12	Veiller à ce que les approches pratiques sur le partage d'information soient en concordance avec les lignes directrices cohérentes et transversales élaborées par le HCTS
13	Prendre en compte la dimension numérique dans la mise en œuvre de chacune des mesures concernées du plan d'action, en particulier la formation, sans nécessairement recourir à un nouveau plan d'action numérique dans le travail social
14	Définir les étapes et les éléments constitutifs d'un futur dossier social unique
15	Prévoir un chef de projet dossier social unique rattaché au secrétaire général des ministères sociaux
16	A l'issue du travail du HCTS, faire du développement social un axe prioritaire de la seconde étape du plan
17	Procéder à un état des lieux des formations en développement social ; mettre en place des actions de sensibilisation des élus, cadres et associations aux enjeux du développement social
18	Préciser les outils permettant de mettre en œuvre le contenu de la charte employeur, notamment sur le travail en réseau
19	Engager les ministères et l'ensemble des institutions de l'Etat qui emploient des travailleurs sociaux à signer la charte des employeurs
20	Elargir le champ d'action de la FISO aux problématiques de développement social
21	Veiller à ce que la fondation ne se transforme pas en outil de promotion des initiatives sociales des entreprises ou des politiques gouvernementales
22	Créer les conditions d'une revalorisation des travailleurs sociaux de niveau III dans le secteur privé ; notamment par un dialogue permanent entre l'Etat et les branches concernées

23	Veiller à ce que la réingénierie des diplômes prenne en compte les évolutions en cours et attendues du travail social, telles qu'elles sont formulées dans le plan d'action
24	Procéder à une analyse complète des besoins sociaux à partir d'une enquête nationale conduite dans la durée, afin de nourrir une réflexion d'ensemble sur les diplômes du travail social
25	Anticiper l'impact budgétaire des mesures salariales qui pourront être négociées par les partenaires sociaux du secteur privé en continuité des mesures du secteur public dans le cadre d'une discussion avec les fédérations d'employeurs et les différents financeurs
26	S'assurer, dans le cadre de la réingénierie des diplômes, que l'accès aux formations en travail social soit accessible aux étudiants inscrits dans des parcours universitaires
27	Procéder à une évaluation des pôles « PREFAS »
28	Reformuler et simplifier le contenu de la mesure 17 autour de l'élaboration d'un cahier des charges qualité
29	Procéder à un état des lieux actualisé du développement des contrats d'alternance dans le secteur social en croisant une approche par diplômes/titre et par type d'employeurs
30	Ne pas étendre le champ d'application de la taxe d'apprentissage au secteur social sans avoir effectué une étude d'impact préalable
31	S'assurer que les référentiels de formation des diplômes du travail social permettent d'organiser des formations en apprentissage
32	Procéder à un état des lieux des contrats de professionnalisation dans le secteur social et documenter les éventuels besoin de développement de ces contrats
33	S'assurer d'une participation effective de la DGEFP aux travaux sur les priorités de la formation continue
34	Faire de la transmission des valeurs républicaines une des priorités de la formation continue des travailleurs sociaux
35	Formaliser le plan mixité et, après concertation au cours du premier semestre 2017, assurer le déploiement du plan dès le second semestre 2017. S'assurer que cette mesure est correctement financée

LETTRE DE MISSION

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DE LA SANTÉ ET DES DROITS DES FEMMES

SECRÉTARIAT D'ETAT CHARGÉ DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

CAB/LL/AM/D15-027474

Paris, le 4 DEC. 2015

Lettre de Mission

La Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes

La Secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion

À

Monsieur François SOULAGE, président du Collectif Alerte

Objet : pilotage du Plan d'action en faveur du travail social et du développement social.

Le plan d'action en faveur du travail social et du développement social est l'aboutissement des Etats généraux du travail social lancés par le Président de la République le 25 janvier 2013 lors du 31ème Congrès de l'UNIOPSS[1].

Cette démarche de concertation inédite a été conduite pendant près de 18 mois, et a mobilisé des milliers de personnes dans le cadre de cinq assises territoriales, cinq groupes de travail nationaux et un rapport parlementaire, remis au Premier Ministre par Brigitte BOURGUIGNON le 2 septembre 2015.

L'ensemble de ces travaux a permis d'élaborer un plan d'action interministériel en faveur du travail social et du développement social, présenté le 21 octobre 2015 en Conseil des ministres, et qui comprend 26 mesures articulées autour de 4 axes :

- faire participer les personnes et mieux les accompagner,
- promouvoir le développement social pour simplifier les politiques publiques et les organisations,
- valoriser le travail social et moderniser l'appareil de formation,
- renouveler la gouvernance du travail social.

Il comprend également la mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation sur la base d'indicateurs d'investissement social, afin de mesurer les progrès accomplis au regard de l'objectif central du plan d'action, qui est le développement social.

[1] Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux

14, AVENUE DUQUESNE 75007 PARIS – TÉLÉPHONE : 01 40 56 60 00

Ce plan interministériel et partenarial nécessite un pilotage fort au regard de son ambition et de son ampleur : les 26 mesures qui doivent être mises en œuvre sur une période de 5 ans ont en effet pour objectif de faire évoluer de façon structurelle la formation, les pratiques professionnelles, mais aussi la gouvernance et l'organisation du travail social.

C'est pourquoi j'ai souhaité vous confier cette mission de pilotage, qui doit permettre d'assurer la mobilisation et la coopération de l'ensemble des acteurs autour de ce plan.

Vous devrez cependant veiller à mettre en place un groupe de pilotage partenarial représentatif des principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre du plan. Une attention particulière devra être apportée à la démarche d'évaluation du plan d'action, afin de créer les conditions d'une mobilisation collective autour des bénéfices et impacts sociaux du plan d'actions.

Par ailleurs, il sera nécessaire d'accorder une importance particulière aux mesures du plan d'action qui nécessitent une coordination renforcée et une concertation importante des acteurs, et notamment :

- l'élaboration d'un cadre permettant de définir avec les partenaires sociaux des objectifs partagés en matière de formation professionnelle et continue,
- la mise en place d'un premier accueil social inconditionnel,
- la création d'une fonction de « référent de parcours »,
- la relance du chantier du dossier social unique.

Pour assurer cette mission de pilotage, vous pourrez vous appuyer sur l'Inspection Générale des Affaires Sociales, qui vous apportera un appui stratégique et opérationnel en lien avec la Direction Générale de la Cohésion Sociale et les autres ministères concernés (Direction Générale des Collectivités locales, Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle).

Un premier rapport intermédiaire précisant les conditions de mise en œuvre de cette mission et les indicateurs de suivi qui seront utilisés sera présenté fin juin 2016, puis tous les 18 mois jusqu'à la date d'échéance du plan, soit Décembre 2020.

Marisol TOURAINE

Ségolène NEUVILLE

8

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

- Ministre des affaires sociales et de la santé : Marisol TOURAINE

- Secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées et de la lutte contre les exclusions : Ségolène NEUVILLE

- Directeur de cabinet de la ministre des affaires sociales et de la santé : Etienne CHAMPION

- Cabinet de la Secrétaire d'Etat chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion :

  - ✓ Olivier VEBER, directeur
  - ✓ Matthieu GERAADS, conseiller
  - ✓ Léopold GILLES, conseiller

- DGCS :

  - ✓ Jean-Philippe VINQUANT, directeur
  - ✓ Corinne MICHEL, chef du service des politiques d'appui
  - ✓ David SOUBRIE, sous-directeur des professions sociales, de l'emploi et des territoires
  - ✓ Danielle METZEN, adjointe sous-directeur
  - ✓ Louis-Xavier COLAS, chef du bureau des professions sociales
  - ✓ Pilar VERDONCQ, adjointe chef de bureau
  - ✓ Angélique KHALED, chef du bureau de l'emploi et de la politique salariale
  - ✓ Nelly JOUSSET-ANTIPHON, adjointe chef de bureau
  - ✓ Cécile CHARBAUT, adjointe sous-directrice, sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion sociale et de la lutte contre la pauvreté
  - ✓ Christophe PECATE, chef du bureau de l'animation territoriale

- ANAS (association nationale des assistants de service social)

  - ✓ Patrick MILHE-POUTIGNON, responsable

- ANSA

  - ✓ Emilie GROUES, responsable

- ATD Quart –monde

  - ✓ Claire HEDON, présidente

  - ✓ Isabelle BOUYER, responsable

- ARF

  - ✓ Catherine LADOY, Conseil Régional Ile-de-France

  - ✓ Françoise LEFUR, Conseil Régional Bretagne

- Branche du sanitaire et social

- ✓ Isabelle DEVALOIS, président
- ✓ Sébastien BOSCH, vice président

➢ Branche aide à domicile

- ✓ Dominique RIBET, présidente
- ✓ Carine RYCKEBOËR, responsable pôle formation

➢ CCMSA (Caisse centrale de la mutualité sociale agricole)

- ✓ Bruno LACHESNAIE

➢ CNPFT

- ✓ Nathalie ROBICHON, responsable du service des pôles de compétence solidarité

➢ CNAF

- ✓ Carole VEZARD

➢ CPC du travail social et de l'intervention sociale

- ✓ Manuel PELISSIER, président

➢ UNAFORIS

- ✓ Pierre GAUTHIER, ancien Président
- ✓ Denis VALLANCE, Président
- ✓ Diane BOSSIERE, directrice générale
- ✓ Olivier CANY, ITS Tours

➢ CGT

- ✓ Alain DRU, secrétaire général CGT, PJJ
- ✓ Christine SOVRANO, formatrice en travail social

➢ CFDT

- ✓ Michel LECLERC, secrétaire CFDT interco

➢ UNSA

- ✓ MATHILDE DUVAL, responsable

➢ CGET

- ✓ Maud GERBER
- ✓ Sylvie CABASSOT

- POLE EMPLOI
  - ✓ Claude GEORGES, Directrice partenariats territorialisation et relations extérieures
- UNCCAS
  - ✓ Bruno CALMELS, DGS
  - ✓ Sarah LECOUFFE, Responsable politique lutte contre les exclusions
- ADF
  - ✓ Jean-Michel RAPINAT, directeur en charge des solidarités et des affaires sociales
- ANDASS
  - ✓ Roland GIRAUD, président
  - ✓ Marie-Paule COLS, vice président HCTS
- FNARS
  - ✓ François BREGOU, responsable de service
  - ✓ Geneviève COLINET, responsable de service
- CCRPA Midi-Pyrénées
  - ✓ Aldo MAGGIORE
  - ✓ Jacques MUKANYA
- PIMMS
  - ✓ Benoit BOURRAT, directeur
- UNIOPSS
  - ✓ Isabelle LEOMANT, conseillère technique

SIGLES UTILISES

ADF	Association des départements de France
AMF	Association des maires de France
AMP	Aide médico-psychologique
ANDASS	Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles
ANESM	Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux
ANSA	Agence nationale des solidarités actives
ARF	Association des régions de France
ASS	Assistant de service social
AVS	Auxiliaire de vie sociale
BAD	Branche aide à domicile
BASS	Branche associative du sanitaire et social
CAFDES	Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale
CAFERUIS	Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CESF	Conseiller en économie sociale et familiale
CFA	Centre de formation des apprentis
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CITS	Conseil interministériel du travail social
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNCPH	Conseil national consultatif des personnes handicapées
CNEN	Conseil national d'évaluation des normes
CNFPT	Centre nationale de la fonction publique territoriale
CNCP	Commission nationale de la certification professionnelle
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CPC	Commission professionnelle consultative
CPNE	Commission paritaire nationale de l'emploi
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CSTC	Conseil supérieur du travail social
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
CVS	Conseil de la vie sociale
DEIS	Diplôme d'Etat d'ingénierie sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGESIP	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion profesionnelle
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse du sport et de la cohésion sociale
DSS	Direction de la sécurité sociale
EDEC	Engagement de développement de l'emploi et des compétences
EFTS	Etablissements de formation en travail social
EGTS	Etats généraux du travail social
EJE	Educateur jeune enfant
EPST	Etablissement public à caractère scientifique et technologique
ESSMS	Etablissement et service social ou médico-social

FACE	Fondation agir contre l'exclusion
FAPI	Fonds d'appui aux politiques d'insertion
FNARS	Fédération des acteurs de la solidarité
HCTS	Haut conseil du travail social
IASSW	International Association of social work
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGEN	Inspection générale de l'éducation nationale
LMD	Licence maîtrise doctorat
ODAS	Observatoire national de l'action sociale
PIB	Produit intérieur brut
PIMMS	Point information médiation service
PTI	Pacte territorial d'insertion
RNCP	Répertoire national de la certification professionnelle
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SGG	Secrétariat général du gouvernement
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
TSFF	Technicien de l'intervention sociale et familiale
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNAFORIS	Union nationale des acteurs de formation et de recherche en intervention sociale
UNIFED	Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs du secteur sanitaire, social, médico-social privé a but non lucratif
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux

PIECE JOINTE N°1 : LA CPC DU TRAVAIL SOCIAL

Source : *DGCS*

Le rôle de la CPC

La commission professionnelle consultative du travail social et de l'intervention sociale est une instance de consultation placée auprès du ministre chargé des affaires sociales.

Elle a pour rôle de formuler, à partir de l'évolution des qualifications dans le domaine du travail social et de l'intervention sociale, des avis et des propositions sur :

- La création, l'actualisation ou la suppression des diplômes professionnels mentionnés au code de l'action sociale et des familles ;
- L'élaboration des référentiels professionnels (référentiels d'activités et de compétences) découlant de l'analyse des métiers existants ou émergents ;
- La conception des référentiels de certification des compétences professionnelles ;
- La mise en place de la validation des acquis de l'expérience (VAE) ;
- L'inscription des diplômes au répertoire national de la certification professionnelle ;
- Le développement des passerelles et des transversalités entre les diplômes, certificats et titres ;
- L'accès des certifications notamment par l'apprentissage et la formation professionnelle continue ainsi que l'amélioration de la mise en œuvre de l'alternance.

Le fonctionnement de la CPC

Créée par arrêté le 11 septembre 2002, la commission professionnelle consultative du travail social et de l'intervention sociale (CPC) comprend 40 membres répartis en 4 collèges de 10 membres titulaires chacun.

La commission est présidée par l'un de ses membres élu alternativement dans le collège des employeurs et dans celui des salariés. Le président est assisté d'un vice-président appartenant à l'autre collège.

Les membres de la commission peuvent constituer des groupes de travail temporaires. Afin d'éclairer sa réflexion, la commission peut consulter des experts non membres.

Le président, le vice-président et la directrice générale de la cohésion sociale coordonnent les travaux menés, organisent les débats et préparent le programme annuel de travail de la commission.

Le secrétariat de la commission est assuré par la direction générale de la cohésion sociale - Bureau des professions sociales.

La composition de la CPC

10 représentants des organisations syndicales des employeurs

- 2 représentants de l'Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs sans but lucratif du secteur sanitaire, médico-social et social (UNIFED),
- 2 représentants désignés par le collège des employeurs de la Commission paritaire nationale de l'emploi de la branche de l'aide à domicile,
- 2 représentants de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS),
- 2 représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF),
- un représentant du Syndicat national employeur des centres sociaux et socioculturels et des associations de développement social local (SNAECSO),
- un représentant de l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS).

10 représentants des organisations syndicales représentatives des salariés

- 3 représentants de la confédération française démocratique du travail (CFDT),
- 3 représentants de la Confédération générale du travail (CGT),
- 2 représentants de la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO),
- un représentant de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC),
- un représentant de la Confédération française de l'encadrement CGC (CFE-CGC).

10 représentants des pouvoirs publics

- un représentant du ministre chargé de la protection judiciaire de la jeunesse,
- un représentant du ministre chargé des affaires sociales,
- un représentant du ministre chargé de l'agriculture,
- un représentant du ministre chargé de l'enseignement scolaire,
- un représentant du ministre chargé de l'enseignement supérieur,

- un représentant du ministre chargé de la jeunesse,
- un représentant du ministre chargé de la santé,
- un représentant du ministre chargé de la ville,
- un représentant du ministre chargé de l'emploi et de la formation professionnelle,
- un représentant du centre d'études et de recherche sur les qualifications.

10 personnalités qualifiées

- le vice-président du Haut Conseil du travail social (HCTS),
- 2 représentants de l'Association des régions de France (ARF),
- un représentant de l'Union interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS),
- un représentant du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT),
- un représentant d'UNIFAF,
- un représentant d'Uniformation,
- un représentant d'Habitat Formation,
- deux représentants de l'Union nationale des associations de formation et de recherche en intervention sociale (UNAFORIS).

PIECE-JOINTE N°2 :
APPEL A PROJET POUR LA REALISATION DE RECHERCHES SCIENTIFIQUES DANS LE CHAMP DU TRAVAIL SOCIAL

Dans le contexte de la promotion de la « participation » des « usagers/citoyens », l'intervention sociale collective et communautaire (ISCC) auprès des populations des quartiers populaires est plébiscitée tant dans le champ de l'intervention sociale que dans celui de la formation des travailleurs sociaux. Au sein du champ de l'intervention sociale, le regain d'intérêt pour les approches participationnistes, collectives et communautaires fait l'objet de deux types d'interprétations : la première voit dans l'ISCC une forme « d'injonction participative » dont l'objectif prioritaire est de maintenir la paix sociale en renouvelant les modes de contrôle social des populations des quartiers populaires, tandis que la seconde y perçoit l'espoir de faire émerger un processus d'*empowerment* des populations défavorisées, interprétant ces pratiques comme des vecteurs potentiels de leur émancipation ou affranchissement social et politique. Néanmoins, mis à part quelques rares enquêtes, les recherches s'intéressant à ce sujet ne traitent pas du renouvellement de ces approches dans le champ de l'intervention sociale. Elles ont souvent pour objet les pratiques d'organisation et de développement communautaires ayant cours outre-Atlantique. Ainsi, jusqu'ici, à l'exception de « recherches-action » portées par des collectifs militants de l'ISCC, aucune enquête scientifique n'a envisagé de s'intéresser à un large panorama d'initiatives ayant cours en France et encore moins de les mettre en relief avec des configurations étrangères. Or, le renouveau de l'ISCC, en réactivant le débat sur les « fonctions » de l'intervention sociale, permet de renouveler les connaissances sur l'intervention sociale dans les quartiers populaires. Dès lors, le projet RISCC vise à remédier à ce manque de connaissances. D'un point de vue sociétal, ce projet de recherche a pour ambition d'étudier à quelles conditions l'intervention sociale collective et communautaire pourrait constituer une innovation sociale pensée, promue et enseignée en France. Le projet RISCC entend dès lors dépasser l'opposition idéal-typique entre deux interprétations théoriques et pratiques de l'ISCC, c'est-à-dire, entre l'ISCC comme « renouvellement de la police des subalternes » et l'ISCC comme « idéalisation de l'empowerment », en cherchant à identifier les conditions nécessaires au développement, dans le champ de l'intervention sociale, d'approches collectives et communautaires adaptées au contexte social, politique et culturel français. Autrement dit, il s'agit de dégager des modalités de l'ISCC en mesure de favoriser l'intégration sociale et la démocratisation de l'intervention sociale dans les quartiers populaires.

Recherche sur l'intervention sociale collective et communautaire Penser l'innovation sociale pour démocratiser les pratiques d'intervention sociale (RISCC)

Conduire une recherche sur les usager•e•s inclu•e•s dans la formation et la recherche collaboratives en travail social (UNIFORC)

Résumé

Le projet de recherche UNIFORC vise à comprendre les conditions de la participation des usager•e•s à la formation et à la recherche collaboratives en travail social. La question à traiter est celle des obstacles, ou freins, et facilitateurs à l'inclusion des usager•e•s porteurs/euses de savoirs d'expérience dans des processus de formation et de recherche collaboratives que des formateurs/trices, chercheur•e•s et professionnel•le•s du travail social conçoivent et réalisent ensemble. Des initiatives se prennent, encore peu nombreuses et en tout cas loin d'être abouties, dont on ne connaît pas les conditions de leur soutenabilité.

Pour évaluer la faisabilité et la pérennité de l'inclusion des usager•e•s dans la formation et la recherche collaboratives, il y a besoin de pouvoir rapporter précisément sur ces conditions.