

AVIS

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les métiers de la cohésion sociale

Juillet 2022



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



Les éditions des
Journaux officiels

2022-012
NOR : CESL1100012X
Mardi 12 juillet 2022

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026 – Séance du 12 juillet 2022

LES MÉTIERS DE LA COHÉSION SOCIALE

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par la **commission permanente
du travail et de l'emploi**

rapporteur : Evanne Jeanne-Rose

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son Bureau en date du 1^{er} février 2022 conformément à l'article 34 du Règlement intérieur. Le Bureau a confié à la commission du travail et de l'emploi la préparation d'un avis portant *Les métiers de la cohésion sociale*. La commission du travail et de l'emploi, présidée par Mme Sophie Thiéry, a désigné M. Evanne Jeanne-Rose comme rapporteur.

Sommaire

SYNTHÈSE DE L'AVIS 4

AVIS 10

Introduction 10

I - Les métiers de l'action sociale et éducative : un ensemble de professions en crise 12

- A. Champ et contexte de la saisine 12
- B. Au cœur d'un travail dégradé et sous tension 13
- C. Les enjeux structurels d'une sortie de crise 15

II - Des réponses urgentes à la pénurie de personnels et au malaise des professionnels 17

- A. Une augmentation immédiate des salaires pour maintenir le pouvoir
d'achat des professionnels 17
- B. Soutenir les recrutements dans les structures et favoriser la formation
en alternance 18
- C. Mettre en œuvre une alerte sur la dégradation des temps
d'accompagnement des personnes 20
- D. Une campagne de promotion du sens et des valeurs des métiers du social 22

III - Redonner la priorité au sens du travail dans les métiers du social 23

- A. Agir pour assurer le sens du travail et la qualité de vie au travail 23
- B. Simplifier les modalités de financement pour favoriser la qualité
de l'accompagnement et les objectifs de transformation sociale 28

IV - Anticiper l'évolution des activités et renforcer la formation continue 32

- A. Mieux anticiper l'évolution des activités par une politique
d'investissement social 32
- B. Accroître l'effort en faveur d'une formation continue adaptée
aux spécificités de l'action sociale et éducative 36

DÉCLARATIONS DES GROUPES 40

SCRUTIN 41

I - Au cœur d'un travail dégradé et sous tension 43

A. Des pratiques professionnelles empêchées : la réduction du temps de la relation aux autres	43
B. Des représentations peu valorisantes et biaisées	49
C. Des salaires trop faibles	54
D. Diffusion de nouveaux modèles de management	61
E. Une pénibilité et une sinistralité plus élevées que dans d'autres secteurs	65
F. Des personnes en souffrance, une qualité du travail dégradée et un sens qui disparaît derrière une recherche d'efficacité mal mesurée	68

II - Les enjeux structurels d'une sortie de crise 70

A. Un manque chronique de personnels face à des besoins importants et en augmentation : rupture des services rendus et aggravation de la pénurie de personnels à venir	70
B. L'attractivité des métiers : un chantier en quête de méthode	79
C. Des questions non tranchées sur le sens des missions	85
D. Un modèle de formation fragilisé	96

N°1 - COMPOSITION DE LA COMMISSION PERMANENTE TRAVAIL ET EMPLOI À LA DATE DU VOTE	106
N°2 - PERSONNES AUDITIONNÉES	108
N°3 - PERSONNES RENCONTRÉES	111
N°4 - PRÉSENTATION DE LA CONSULTATION CITOYENNE SUR LES MÉTIERS DE LA COHÉSION SOCIALE	118
N° 5 - LISTE DES CONVENTIONS COLLECTIVES DANS LE CHAMP DU SECTEUR SANITAIRE, SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL	129
N° 6 - NOTE DE VEILLE DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ (DDFE) RELATIVE AUX ENJEUX DE GENRE ET D'ÉGALITÉ ENTRE FEMMES ET HOMMES	130
N° 7 - CONTRIBUTION DU CESER PAYS DE LA LOIRE	136
N° 8 - BIBLIOGRAPHIE	138
N° 9 - TABLE DES SIGLES	141

Les métiers de la cohésion sociale

SYNTHÈSE DE L'AVIS

DES REPONSES URGENTES A LA PENURIE DE PERSONNELS ET AU MALAISE DES PROFESSIONNELS

Préconisation 1 : réinvestissement et revalorisation salariale

Financer une hausse globale des salaires tant dans le secteur privé que dans le secteur public :

- en assurant une nette revalorisation des minima salariaux au-dessus du Smic et en maintenant l'équilibre général des classifications (écarts hiérarchiques et garantie d'évolutions professionnelles) ;
- en mettant en place au niveau des branches concernées, une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine. Les branches professionnelles doivent s'appuyer sur le guide de la Défenseure des droits afin de reconsidérer les critères de classification des postes en insistant notamment sur : la polyvalence des tâches, la technicité du relationnel, le caractère multidimensionnel des tâches effectuées, la responsabilité sur des tiers, la reconnaissance de la pénibilité (charge mentale comprise) ;
- en rendant effective l'augmentation salariale de 183 euros annoncée le 18 février 2022 par le Premier ministre pour l'ensemble des salariés et agents publics des établissements et services sociaux et médico-sociaux, et ceux agréés pour l'accueil collectif des mineurs, y compris les salariés actuellement non couverts par des conventions collectives. L'ensemble des salariés qui soutiennent l'action des professionnels socio-éducatifs, en assurant notamment des fonctions supports, doivent également être couverts.

Préconisation 2 : abrogation des dispositions autorisant la non-opposabilité des conventions collectives

Rendre opposables aux autorités de tarification et aux financeurs publics, en toutes circonstances, les dispositions conventionnelles négociées par les partenaires sociaux, en abrogeant la disposition introduite à l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles par l'article 70 de la loi de financement de la sécurité sociale n° 2017-1836 du 30 décembre 2017.

Préconisation 3 : campagne de recrutements et formation en alternance

Avec l'appui financier des financeurs publics des établissements employeurs, lancer une campagne de recrutement dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux ainsi que les accueils et collectifs de mineurs, avec une attention plus importante accordée aux niveaux infra-bac et bac, pour préparer dans le cadre d'une formation en alternance, les diplômés d'État du champ.

Cette démarche implique de relever en urgence les capacités de formation des écoles financées par les Régions et à l'avenir, d'assurer avec les partenaires sociaux, une politique adaptée aux besoins en emplois et en compétences via une perspective fiable et partagée.

Préconisation 4 : renforcer la capacité d'alerte des espaces de concertation et des CSE

Le CESE considère que l'insuffisance du temps consacré aux personnes accueillies en matière de soin, d'accompagnement ou d'activités socioculturelles, constitue un motif d'alerte sur la dégradation des conditions de traitement des personnes accueillies ou l'émergence de privations qui leur sont infligées. Le Référentiel d'évaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux de la HAS propose une définition opérationnelle de ce qui peut constituer une alerte qui doit devenir un outil légal et opposable pour les CVS (récemment réformés). Les CSE pourront l'utiliser dans l'exercice de leurs compétences.

Préconisation 5 : campagne de communication sur le sens et l'éthique des métiers du social

Promouvoir les métiers du social par une campagne de communication nationale grand public, axée sur le sens, l'éthique et les valeurs du travail social, médico-social et de l'animation socio-éducative.

Cette campagne fera l'objet d'un financement dédié, inscrit dans une loi de programmation et réévalué en fonction de l'évolution des besoins des secteurs d'emploi concernés. La création d'offres culturelles co-produites avec des personnes concernées et en rapport avec ces objectifs, pourrait être subventionnée également par le ministère de la culture pour en faciliter la production et la diffusion.

REDONNER LA PRIORITE AU SENS DU TRAVAIL DANS LES METIERS DU SOCIAL

Préconisation 6 : temps d'accompagnement

S'assurer d'une meilleure prise en compte du temps nécessaire à un échange de qualité avec les personnes dans l'organisation de l'accueil des usagers/usagères et des interventions des professionnels. Le CESE préconise en conséquence, de supprimer toute limitation *a priori* de durée d'accompagnement ou de présence dans les nomenclatures d'actes ou indicateurs de pilotage imposés aux professionnels.

Préconisation 7 : élaborer et renforcer les ratios de personnels

– Taux d'encadrement

Garantir un niveau d'encadrement minimum adapté aux besoins des publics et des prestations, par l'adoption de normes réglementaires de taux d'encadrement, afin d'assurer à la ou au professionnel, la possibilité d'organiser une présence éducative et sociale sur du temps long auprès des personnes qu'elle ou il accompagne.

– Taux de professionnels qualifiés

Afin de lutter contre le glissement de tâche et la déqualification souvent motivée par la rationalisation des coûts, définir et renforcer au niveau national, des ratios minimums de personnels qualifiés qui interviennent dans les établissements et services sociaux, médico-sociaux et dans les structures périscolaires.

En outre, lorsqu'ils sont déjà fixés réglementairement, il est nécessaire de pouvoir ré-interroger régulièrement ces ratios et les réévaluer lorsqu'ils ne sont plus compatibles avec les objectifs assignés aux professionnels, notamment dans le cadre du développement de nouveaux modes de prise en charge inclusifs.

Préconisation 8 : considérer tous les temps de travail comme productifs

Prévoir dans les financements publics, l'ensemble des temps consacrés à la réflexivité, au travail d'équipe, à l'analyse des situations et à la préparation des actions à mener. La quantité et la qualité des moments dédiés à la préparation, l'analyse et le partage d'information dans le temps de travail, doivent faire l'objet d'une inscription systématique dans les plannings de travail et d'une évaluation par les professionnels.

Préconisation 9 : associer les familles et les usagers au fonctionnement des ACM et des structures d'animation de la vie locale

Prévoir par une disposition réglementaire, la mise en place d'espaces de concertation des familles, des usagers/usagères et des professionnels/ professionnelles dans les établissements soumis à autorisation ou agrément, pour l'accueil régulier de mineurs ou assurant une mission d'animation de la vie locale.

Préconisation 10 : dialogue social, QVCT et espaces de concertation

Prévoir des consultations annuelles des espaces de participation prévues réglementairement (CVS ou autre) et du Comité social et économique (CSE) afin d'améliorer l'organisation des temps de travail au service de l'accompagnement des personnes et de la qualité de service. La mise en place de CSSCT, sur une base volontaire, devrait être encouragée pour tous les établissements de plus de 10 salariés dans ce secteur.

Préconisation 11 : représentation professionnelle à la gouvernance d'une association de l'Economie sociale et solidaire (ESS)

Le CESE recommande la participation d'une représentation des salariés au conseil d'administration des structures associatives employant plus de 50 salariés dans les activités sociales, médico-sociales, socioéducatives et socioculturelles. Cette représentation devrait être calibrée de façon à ne pas porter atteinte au principe de liberté d'association des parties prenantes.

Préconisation 12 : transformer la culture de l'évaluation

Le CESE préconise de généraliser des modalités d'évaluation qualitatives co-construites par les professionnels, les usagers et les acteurs du territoire. Les critères et indicateurs pertinents de cette évaluation doivent porter sur l'impact social des services rendus aux divers publics et révéler la création de valeur de ces services sur les territoires.

Il recommande que les frais occasionnés pour les études d'impact commandées aux opérateurs, soient systématiquement couverts par les financements contractualisés.

Des évaluations faisant apparaître des objectifs difficilement, ou non atteints faute de moyens financiers et humains suffisants, devraient conduire à une révision à la hausse, des budgets consentis. Un bilan national de ces évaluations permettrait d'éclairer le niveau réel de couverture des besoins.

Préconisation 13 : simplifier les modes de financement pour les opérateurs

Simplifier les modes de financement en prévoyant la rémunération, dans un forfait global unique, de la prestation des seuls services assurés par les opérateurs.

Par exemple, dans ce forfait unique, le financement des ESSMS devrait comprendre exclusivement les frais de fonctionnement liés au coût des soins d'hygiène et de confort, de la coordination du parcours de soin et de l'hébergement. La prise en charge des soins de ville et les produits de santé, qui répondent par nature à des besoins évolutifs, devraient ainsi être sortis des budgets des ESSMS et pris en charge au titre du droit commun de l'assurance maladie.

Préconisation 14 : réinventer la contractualisation pour les opérateurs

Renouveler le dialogue de gestion et le pilotage des moyens alloués aux services et établissements sur la base d'un diagnostic renforcé et co-construit. La validation par l'ensemble des tutelles et partenaires réguliers des objectifs de progrès et d'utilité sociale poursuivis, aboutirait à un « Contrat unique d'objectif et de financement de l'utilité sociale », en substitution des CPOM et autres modalités de contractualisation existantes. Ce contrat aurait entre autres pour objet, de garantir *a minima* :

- la qualité des services, appréciée notamment sous l'angle de la participation sociale des usagers/usagères ;
- l'amélioration des conditions de travail (application réglementaire et des accords conventionnels) et d'accueil des stagiaires et des apprenants/apprenantes (rémunération, gratification, temps consacré et tuteurs/tutrices) ;
- les conditions d'emploi, d'embauche et le respect des ratios et des qualifications ;
- le renforcement de l'autonomie des équipes et des usagers/usagères ainsi que des capacités d'innovation sociale.

ANTICIPER L'EVOLUTION DES ACTIVITES ET RENFORCER LA FORMATION CONTINUE

Préconisation 15 : loi de programmation pluriannuelle

Adopter une loi de programmation pluriannuelle permettant de prévoir le niveau d'engagement de l'État et des finances sociales en faveur de la revalorisation des métiers du social et du médico-social, ainsi que de l'animation socio-éducative. Cette loi devrait reposer sur un diagnostic des besoins et des moyens à mettre en œuvre pour y répondre en tenant compte de l'évolution des activités sur la durée du mandat législatif.

Préconisation 16 : un pilotage décloisonné pour une stratégie d'investissement social

Instituer un Conseil national à l'investissement social positionné auprès du Premier ministre et chargé d'articuler les travaux de prospective sur l'évolution des activités qui concourent aux services d'intérêt général à vocation sociale, médico-sociale, éducative et socioculturelle, le tout participant au développement humain.

Préconisation 17 : des instruments de connaissance et d'expérimentation

Investir dans les instruments de connaissance scientifiques et statistiques sur le champ des métiers du social, et dans les moyens nécessaires à l'évaluation d'expérimentations en cours ou à venir. Un conseil scientifique pourrait être positionné auprès du conseil national à l'investissement social pour orienter ces investissements et en exploiter les résultats. Le CESE recommande le financement :

- de recherches sur l'évolution des besoins sociaux ;
- de travaux conjoints entre la DARES, l'INJEP et les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications pour affiner l'analyse des métiers en tension dans les branches professionnelles ;
- d'un programme d'investissement d'avenir pour soutenir et évaluer les dispositifs innovants d'accompagnement et d'innovation socio-éducative.

L'évolution de l'action sociale et éducative se mesure également à l'aune des réflexions déontologiques, éthiques et transversales des différents secteurs d'activité. À ce titre, le Haut conseil du travail social (HCTS) et ses déclinaisons locales méritent d'être renforcés dans leur rôle auprès des pouvoirs publics.

Préconisation 18 : renforcer le rôle du Haut conseil au travail social (HCTS) et de ses déclinaisons locales

Systématiser les comités locaux du travail social et du développement social auprès des Conseils départementaux en :

- veillant à une présence significative des personnes accueillies ou accompagnées et de leurs proches ainsi que des professionnels;
- leur confiant une mission permanente d'évaluation et de conseil sur les politiques d'action sociale et de développement social de leur département, dans leurs dimensions éthique, déontologique, de construction des conditions d'une société inclusive et d'évolution des services d'intérêt général à vocation sociale et éducative ;
- assurant une mission de veille et d'alerte sur des atteintes potentielles à la bientraitance et au respect des droits des publics.

Faire évoluer les missions et les moyens alloués au HCTS pour qu'il :

- assure les missions d'observation, d'évaluation et de recherche sur le travail social en intégrant dans son périmètre, l'ensemble des professions qui entrent dans le champ de la définition réglementaire du travail social prévue au décret n° 2017-877 du 6 mai 2017, y compris celles reconnues dans le code du sport ou par un titre universitaire ;
- publie un rapport annuel sur la base des rapports d'activité des conseils locaux du développement social et éducatif et des différents comités sectoriels nationaux traitant du développement social et éducatif ;
- crée en son sein, un conseil scientifique.

Préconisation 19 : actualiser et harmoniser les référentiels de certification et de formation

Demander aux ministères certificateurs de :

- faire procéder à l'actualisation et l'harmonisation des référentiels de formation et de certification avec un travail conjoint des CPC concernées et avec les apports des travaux issus du HCTS ;
- faciliter l'accès à ces diplômes par la formation tout au long de la vie et un processus de VAE, le cas échéant rénové et adapté à ce secteur.

Préconisation 20 : investir dans la formation continue

Le CESE incite les partenaires sociaux des branches professionnelles concernées à investir dans un système de formation, d'adaptation et d'actualisation des compétences des salariés, pour répondre à l'évolution des besoins, des pratiques et des politiques publiques. Cet investissement pourrait être financé en fléchant différemment des moyens existants, par des fonds conventionnels et/ou avec le concours de la puissance publique.

Introduction

Les professionnels du travail social et de l'éducation non formelle, qui contribuent à faire vivre auprès de tous et toutes la République française « démocratique et sociale »² ainsi que ses principes de liberté, d'égalité et de fraternité, sont aujourd'hui confrontés à des difficultés d'une ampleur considérable.

En France, près de 2 personnes sur 3, vit avec au moins une forme de vulnérabilité³. Chaque personne reçoit au moins une fois dans sa vie le soutien de ces professionnels afin de jouir pleinement de ses droits. Au-delà du système de prestations monétaires, la France possède un maillage d'institutions et de professionnels qui peuvent intervenir auprès des populations en difficulté. Le rôle d'amortisseur social de ces professions qui contribuent au maintien des liens de solidarité et au développement de la vie sociale et citoyenne du pays, les rend indispensables en particulier en période de crise.

Les besoins de la population auxquels ces métiers répondent ne cessent de croître du fait de l'évolution démographique et d'un système socio-économique qui peine à faire une place à tous et toutes. La transition écologique qui est également une transition sociale, met la société face à des défis importants de justice climatique et de maintien de la cohésion sociale avec la perspective de profonds bouleversements socio-économiques à venir.

La vie économique du pays s'appuie sur le travail de ces professionnels qui prennent soin des personnes les plus dépendantes, allégeant d'autant la charge qui pèse sur les familles et les entreprises. Pour ces dernières, les bénéfices sont directs ou indirects et permettent de soutenir les nombreux aidantes/aidants salariés ou de mieux articuler vie familiale/vie professionnelle. Il s'agit également d'être en mesure de prévenir la désinsertion professionnelle en lien avec une situation de handicap ou de santé dégradée ou encore de contribuer au maintien dans l'emploi des salariés qui pourraient être par ailleurs en situation de vulnérabilité.

Et pourtant, les alertes sont nombreuses ces dernières années qui pointent un déficit d'attractivité de ces secteurs d'activité. Les périodes de confinement et la crise COVID les ont exacerbées. Comment ne pas reconnaître l'importance du travail réalisé par les professionnels pour prendre soin des enfants comme des personnes en institution ou bénéficiaires de services d'accompagnement, pour maintenir les liens sociaux et soutenir les personnes dont la vie se trouve alors bouleversée ?

Si l'attention a beaucoup porté sur les professionnels de santé, les professions de l'action sociale et éducative ont aussi été mobilisées, sans que leur travail obtienne la même reconnaissance. Cette moindre reconnaissance est révélatrice d'une crise du travail social, et du travail lui-même. Les missions des professionnels sont ainsi

1 L'ensemble de la résolution a été adopté à l'unanimité (voir page scrutin).

2 Article 1^{er} de la Constitution française.

3 Solen Behuet, Patricia Crouette, Jeanne De Barthes, Sandra Hoibian, « Tous autonomes et vulnérables à la fois », État des lieux des publics fragiles. Cahier de recherche du CREDOC, février 2020. Les sources de vulnérabilité retenues dans cette enquête sont relatives à la santé, au logement, à la pauvreté, à l'isolement et la relégation territoriale.

empêchées pour de très nombreuses raisons, à l'origine de conflits éthiques forts et de situations de souffrance tant des personnels que des publics accompagnés. Cette incertitude sur les missions et les moyens pour les mettre en œuvre nuit au travail auprès des personnes accompagnées ou accueillies et de nombreux professionnels réagissent à cette situation en cherchant de meilleures conditions d'emploi.

La récente Conférence des métiers de l'accompagnement social et médico-social du 18 février 2022, en cherchant à répondre à l'urgence de la situation, a été l'occasion d'annonces attendues. En laissant à l'écart de nombreux professionnels, ou des secteurs d'activité complets et en se centrant majoritairement sur des questions de rémunération, de formation, de qualité de vie et de conditions de travail (QVCT), elle n'a pas su répondre à l'ensemble des attentes. En effet, les professionnels expriment une inquiétude plus profonde sur le sens et donc l'organisation du travail, tout autant que sur leurs conditions de rémunération et d'emploi. Dans ces secteurs, les efforts de réduction des dépenses ont porté sur les salaires qui ont connu 30 % de décrochage depuis 2000 par rapport à l'évolution des prix⁴. Le sous-investissement chronique est l'une des raisons de cette situation.

Si les métiers de l'action sociale et éducative présentent des similarités ou des besoins communs, il ne faut pas pour autant oublier que ces professions ont des histoires différentes, des complémentarités à valoriser et réinventer. Certains métiers sont plus invisibles ou dévalorisés que d'autres, notamment ceux issus des formations *infra*-bac ou de l'animation, ce qui amplifie certaines difficultés que le CESE a d'ailleurs soulignées.

Le CESE a souhaité, dans cet avis et le rapport qui lui est associé, mettre en lumière les raisons structurelles de la situation actuelle des métiers de la cohésion sociale ainsi que les pistes d'amélioration à court et long termes à lui apporter afin d'éviter une dégradation encore plus grande de l'exercice de ces professions. En qualité de chambre de la participation, il a pleinement joué son rôle à travers la mise en place d'une plateforme de consultation en ligne sur laquelle dès le début de ses travaux et très régulièrement, il a donné la possibilité d'intervenir à des professionnels et professionnelles. La journée délibérative du 17 mai 2022 a été l'occasion de clôturer avec elles et eux le recueil des orientations qu'il convenait de prendre. Trois déplacements de terrain et plus de 120 personnes rencontrées dans le cadre d'auditions et d'entretiens, ont permis de documenter une situation dont il revient désormais à la représentation nationale et au gouvernement de se saisir de nouveau pour inverser la tendance. Quatre défis s'imposent :

- retrouver le sens des métiers du social en donnant aux professionnels la capacité de réaliser leur travail et en les libérant des contraintes organisationnelles excessives ;
- reconstruire une stratégie partagée et une capacité d'anticipation des moyens nécessaires pour répondre aux besoins de la population. Cette stratégie ne peut être que le fruit d'un travail collectivement porté par les personnes concernées, les professionnels, les partenaires sociaux et la puissance publique ;

4 HCTS, Le livre vert du travail social, 2022. Le livre vert indique un différentiel entre l'inflation (indice des prix à la consommation) et le gel du point des deux principales conventions collectives de 30 % depuis 2000. Ce différentiel est encore plus accentué avec le Smic.

- donner de nouveau l'envie et la possibilité de s'orienter et de se former dans ces secteurs d'activité en maintenant des identités et des rôles professionnels complémentaires et solides ;
- promouvoir les valeurs des métiers du social dans la société en général, et auprès des gouvernances et tutelles qui administrent et mettent en œuvre les politiques publiques.

I - LES MÉTIERS DE L'ACTION SOCIALE ET ÉDUCATIVE : UN ENSEMBLE DE PROFESSIONS EN CRISE

Le rapport du CESE s'est intéressé à un ensemble de professions dont les activités correspondent à la définition du travail social au sens du décret du 6 mai 2017 qui visait un ensemble de pratiques professionnelles et un contenu assez large. Selon cette définition, le travail social « vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté. Dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de participation des personnes, le travail social contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement. »

A. Champ et contexte de la saisine

Le champ des professions qui peuvent répondre à cette définition réglementaire est vaste et complexe. Le CESE considère qu'il couvre les professions socio-éducatives énumérées, les autres professions de l'action sociale, les assistantes/ assistants familiaux, les accompagnantes/accompagnants d'élèves en situation de handicap, les animatrices/animateurs socio-éducatifs. La diversité du champ d'étude se caractérise aussi par celle des statuts d'emploi dans les domaines public et privé (à l'exclusion des particuliers employeurs), lui-même structuré par plusieurs conventions collectives.

L'enquête de la DREES⁵ de février 2022 comptait 250 000 professionnels socio-éducatifs (éducatrices/éducateurs spécialisés, monitrices/moniteurs éducateurs, éducatrices/éducateurs de jeunes enfants, cadres de l'intervention socio-éducative etc.), 90 000 autres professionnels de l'action sociale (assistants de service sociaux, conseillers d'économie et techniciens d'intervention sociale et familiale), près de 60 000 aides médico-psychologiques exerçant dans les différentes structures d'hébergement, 37 000 assistants familiaux accueillant des enfants au titre de l'aide sociale à l'enfance. En outre, 115 00 accompagnateurs d'élèves en situation de handicap étaient employés en 2021 selon l'Éducation nationale. Enfin, les branches de l'animation Eclat (branche des métiers de l'éducation, de la culture, des loisirs et de l'animation) et Alisfa (branche des acteurs du lien social et familial) regroupaient

5 Communiqué de presse DREES, 15 février 2022, Les travailleurs sociaux : des professions féminisées, plus âgées, et exerçant souvent à temps partiel | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (solidarites-sante.gouv.fr).

250 000 salariés selon les derniers bilans sociaux disponibles, quand la filière animation de la fonction publique territoriale dénombrait en décembre 2020, 133 000 agents et agentes⁶. L'enquête de la DRESS dénombrait 1,3 million de travailleuses/travailleurs sociaux en France métropolitaine en 2018. Toutefois, elle y incluait l'ensemble des intervenantes/intervenants à domicile, dont les aides à domicile qui ont fait l'objet d'un avis récent du CESE⁷.

Récemment, le Gouvernement a prêté attention à ces professions pour apporter des réponses à la « crise » des recrutements. Dans le rapport joint à cet avis, le CESE fait une analyse approfondie des difficultés d'exercice du travail social qui expliquent depuis de nombreuses années, les tensions détectées sur les métiers. En donnant la parole aux professionnels, aux formateurs/formatrices et aux étudiants/étudiantes, ainsi qu'aux personnes accompagnées et aux aidants/aidantes, il a recueilli leur avis sur les causes de la dégradation des situations de travail et des conditions d'exercice.

Métiers en tension ou sous tension ? Le rapport expose les facteurs structurels de tension dont certains comme la pénibilité, sont communs à de nombreuses professions. D'autres sont cependant spécifiques. En particulier, nombre d'établissements et de services sociaux et médico-sociaux ou d'établissements en charge de l'accueil collectif de mineurs, subissent des contraintes de financement public très fortes. L'offre d'accompagnement et de service d'accueil, la définition *a priori* des besoins et des financements dans leur volume comme dans leurs modalités, ont une grande influence sur l'évolution des pratiques professionnelles du travail social.

B. Au cœur d'un travail dégradé et sous tension

Le rapport du CESE joint à cet avis a donc voulu explorer les mécanismes qui produisent la dégradation du travail. Les consultations conduites auprès des différents publics mentionnés sont convergentes et rejoignent les analyses recueillies en audition par le CESE. L'attractivité des métiers pâtit d'une perte de sens du travail, qui s'illustre en premier lieu par la réduction des temps consacrés à la relation aux personnes accompagnées.

La professionnalisation de métiers qui attireraient des personnes de toute qualification en raison même de leur intérêt et de leur richesse humaine, n'est sans doute plus suffisamment soutenue aujourd'hui. L'image de professions qualifiées, dans lesquelles la formation ou l'expérience peuvent valoriser des parcours d'engagement, est rarement mise en avant. Le rapport relève la permanence des stéréotypes de genre dans des métiers à prédominance d'effectifs féminins, qui tendent à considérer les vocations comme « naturelles » et ne nécessitant que peu de formation. Par ailleurs, des représentations négatives des personnes en situation de pauvreté, de handicap ou de dépendance mettent à mal les représentations de ces métiers et peuvent contribuer à limiter l'engagement dans ces voies professionnelles. L'objectivation des compétences des métiers du social et de l'éducation, commence

6 Bulletin d'information de la DGCL n° 160, décembre 2021.

7 Cf. avis du CESE, Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien, Nathalie Canieux (rapporteuse).

par la déconstruction des stéréotypes et nécessite une formation solide auprès de tous les acteurs qui s'appuie sur les apports issus des sciences humaines et sociales.

L'attrait vers des métiers riches humainement ne peut s'exercer si ceux-ci ne permettent plus aux professionnels qui s'y engagent d'éprouver leur utilité. Ces derniers souhaitent pouvoir bien faire leur travail sans subir des conditions d'exercice peu favorables, ce qui suppose une juste reconnaissance du travail à travers la rémunération de compétences et des qualifications reconnues. Si la perte de sens et la diminution des temps d'accompagnement des personnes jouent fortement sur le moral des professionnels, ce sentiment qui s'exprime avec intensité dans les consultations, n'est même plus compensé à un niveau suffisant de rémunération pour garantir le maintien du pouvoir d'achat.

Le malaise ressenti par les professionnels vient aussi d'une évolution du modèle de management dans le secteur. Les établissements et les services ont connu un mouvement de concentration au sein de grandes associations, mouvement encouragé pour répondre aux logiques de contractualisation et d'appels d'offres qui se sont développées depuis les années 2000. L'éloignement du management de direction des niveaux intermédiaires d'encadrement, a réduit la visibilité des centres de décision sur les enjeux de métier sur le terrain, en particulier sur les temps de présence, la stabilité des effectifs et la qualité humaine des services rendus.

L'ensemble de ces facteurs se conjuguent pour créer un climat difficile, dont les symptômes sont nombreux chez les professionnels : *turn-over* important, taux de sinistralité parmi les plus élevés de l'ensemble des secteurs à prédominance d'effectifs féminins. Pour pallier les problèmes d'absence, le recours à l'intérim et aux CDD, qui a un coût élevé sur les budgets des structures, crée aussi de l'instabilité dans les équipes et des difficultés de transmission des compétences. De nombreux établissements et services, en raison de la pénurie des candidats/candidates, fonctionnent avec des équipes amputées de leurs effectifs, de faibles taux d'encadrement faibles, et sans personnels qualifiés suffisants.

Les symptômes d'une dégradation de la situation dans les établissements et les services sont visibles aussi auprès des publics accompagnés et de leur famille. La mission du CESE a directement observé la souffrance de personnes accompagnées qui ne pouvaient plus réaliser leur projet de vie. Une politique inclusive nécessite pourtant de pouvoir bénéficier de loisirs ou d'un accès à la vie sociale et citoyenne de son territoire. Faute de personnels qualifiés en nombre suffisant à leur côté, nombreux sont celles et ceux qui aujourd'hui, sont exclus de cette participation sociale. Dans une période où même le recours à l'intérim ne permet plus de recruter suffisamment, des services et établissements sont contraints de faire peser sur les familles, la prise en charge et l'accompagnement de leurs proches en situation de vulnérabilité ou de handicap.

C. Les enjeux structurels d'une sortie de crise

Le rapport a détaillé les pistes de réponse que les pouvoirs publics et les acteurs privés du secteur tentent d'apporter à une situation critique. Il s'est interrogé sur leur pertinence en les repositionnant dans des perspectives de court et long termes.

1. Des tentatives de réponses en urgence

La pandémie a exacerbé des difficultés de recrutement observées depuis de nombreuses années dans certaines professions dont la durée moyenne d'exercice est courte et où les départs à la retraite sont de plus en plus nombreux. La démographie de la profession subit aussi la diminution des inscriptions en école de formation au travail social depuis une dizaine d'années. Pourtant les besoins sociaux existent, certains augmentent avec le vieillissement de la population, la prise en charge des mineurs isolés, la lutte contre la pauvreté et la précarité, la prise en charge des maladies chroniques, etc. Tous les secteurs du travail social et de l'éducation non formelle connaissent un nombre important de postes non pourvus et anticipent avec difficulté les remplacements des départs en retraite comme l'évolution des besoins.

Le Gouvernement a tenté de remédier à cette hémorragie des personnels par des mesures catégorielles en prévoyant une augmentation de 183 euros pour les professionnels socio-éducatifs, sans pouvoir en garantir une partie du financement par les départements. Cette première mesure - nécessaire - a néanmoins eu des effets pervers en divisant les collectifs de travail entre les catégories bénéficiaires et les autres. Elle n'est sans doute pas suffisante et implique des négociations de branche abouties pour veiller à l'équilibre des classifications professionnelles, certaines professions observant le tassement de leur rémunération en pied de grille.

Plusieurs comités de « filière » ont été lancés comme autant de réponses à des demandes sectorielles - ceux de la petite enfance, des métiers socio-éducatifs, de l'animation - pour donner une visibilité aux acteurs, notamment sur les enjeux de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans de nombreux métiers présents dans toutes ces filières. Comment ces activités évolueront-elles pour répondre au mieux aux besoins de la population ?

Répondre à cette question implique de tenir compte d'un ensemble complexe d'acteurs, où les financeurs ne sont pas les employeurs, où plusieurs champs conventionnels reconnaissent différemment les qualifications, où l'expression des besoins doit réunir à la fois les usagers et les professionnels, où plusieurs niveaux de collectivités publiques et plusieurs ministères exercent leurs compétences, parfois de façon non concertée. Le CESE constate que la formule de gouvernance qui permettra de réunir l'ensemble de ces acteurs et de les faire réfléchir à des objectifs communs sur l'évolution des qualifications et compétences requises dans ces activités, n'a pas encore été trouvée.

2. Traiter des enjeux de long terme

Le sous-investissement dans les métiers du social, le manque de visibilité sur les besoins en compétences et la reconnaissance des qualifications requises, créent des incertitudes sur les identités professionnelles, qui sont autant de défis à relever pour l'avenir.

Les professionnels de l'action sociale et éducative sont atteints dans leur identité professionnelle par la dégradation de leur pouvoir d'agir qu'ils et elles considèrent comme lié à celui des personnes qu'ils et elles accompagnent. Si l'autonomie des professionnels est réduite, leur capacité à répondre aux besoins des personnes accompagnées est elle-même entamée. Les organisations de travail qui doivent s'adapter au prérequis de la commande publique, accroissent le phénomène de dépendance aux financeurs sans laisser suffisamment de temps à l'accompagnement des usagers et usagères. Les objectifs d'émancipation et d'inclusion peuvent-ils être poursuivis si les capacités des professionnels sont bridées par un excès de tâches de reporting ? Les besoins définis dans des nomenclatures d'actes à des fins de tarification ne sont-ils pas trop étroitement pris en compte, alors que les professionnels observent sur le terrain, au quotidien, les besoins non satisfaits des personnes accompagnées ou accueillies ? Le malaise des professionnels est entretenu par la réduction de leur autonomie et le défaut de considération de leur capacité à apprécier les manières de concevoir un accompagnement adapté.

Le niveau de reconnaissance des qualifications dans les grilles de classification et les décalages fréquents entre la qualification détenue et le poste réellement occupé, sont également problématiques. Compte tenu de glissements de tâches fréquents, des personnels pallient dans l'urgence et sans avoir toujours bénéficié de la formation nécessaire, les besoins en professionnels plus qualifiés. Pour autant, la reconnaissance de leurs compétences et les possibilités d'évolution de carrière ne sont pas assurées. Par ailleurs, peu d'équivalences de classification pour un même métier existent entre les différentes conventions collectives. Enfin, lorsqu'une ou un salarié change d'employeur, la reprise d'ancienneté d'un champ conventionnel à un autre n'est pas toujours assurée.

Le CESE constate que le sens des missions confiées aux travailleuses et travailleurs sociaux ne fait pas non plus consensus. En dépit d'une définition réglementaire du travail social, la décentralisation de l'action sociale conduit à des politiques départementales différentes et à la pluralité des financeurs, selon qu'ils s'inscrivent dans des objectifs de santé publique (ARS) ou d'hébergement (départements). À la confusion générée par cet édifice institutionnel et financier, s'ajoutent les bouleversements liés au renouvellement des nombreuses politiques publiques ciblées sur des objectifs variés (lutte contre la pauvreté, le décrochage scolaire, l'illettrisme et pour la protection de l'enfance, l'inclusivité numérique...) auxquelles les professionnels sont invités à s'adapter de façon continue.

Enfin, le rapport éclaire la spécificité des besoins de formation initiale et continue des métiers. La formation initiale des travailleuses/travailleurs sociaux qui mettait l'accent sur de longues périodes de formation en situation, voit son modèle (l'alternance intégrative) aujourd'hui fragilisé. La formation professionnelle interne repose aussi sur des fondamentaux spécifiques qui doivent assurer en permanence

aux professionnels les garanties de l'analyse des pratiques, du temps de réflexion nécessaire à la préparation et à l'évaluation. Compte tenu des conditions de travail dégradées, ces temps sont de plus en plus souvent négligés, voire supprimés des emplois du temps. Par ailleurs, la formation est une nécessité pour permettre aux professionnels de rester informés et d'être en mesure de répondre aux évolutions de plus en plus rapides des politiques publiques qui impactent directement leur activité ; malheureusement, les employeurs rencontrent des difficultés à prendre en charge ce type d'actions de formation. Enfin, les moyens mutualisés de la formation continue mis à la disposition des professionnels du social ne sont pas toujours utilisés à cette fin.

II - DES RÉPONSES URGENTES À LA PÉNURIE DE PERSONNELS ET AU MALAISE DES PROFESSIONNELS

Les métiers du social connaissent de très importantes difficultés, fortement accentuées après la crise sanitaire de 2020-2021 qui a joué comme un révélateur d'un malaise profondément et anciennement installé. La phase de récupération de l'activité qui a suivi les périodes de confinement a modifié les équilibres du marché du travail et ainsi procuré à un grand nombre de salariés de plus grandes latitudes dans le choix de leur emploi ; il s'en est suivi une hausse significative des démissions et des ruptures conventionnelles. Elle se poursuit actuellement et n'épargne pas le secteur social, médico-social et socio-éducatif. Les professions aujourd'hui en proie aux plus fortes « tensions », se caractérisent par l'association d'exigences professionnelles élevées, des rémunérations relativement faibles et orientées tendanciellement à la baisse depuis une vingtaine d'années et enfin, par une perte de sens au travail qui résulte souvent d'un décalage entre la vision que les salariés ont de leur métier, des finalités de leur organisation et la réalité de leurs conditions de travail. Dans le cas des métiers du social comme dans ceux de la santé ou encore de l'éducation, ces trois ingrédients semblent réunis.

A. Une augmentation immédiate des salaires pour maintenir le pouvoir d'achat des professionnels

La revalorisation des salaires n'est pas la solution unique à l'actuel défaut d'attractivité du secteur et au sentiment d'abandon qui s'est emparé de nombreux professionnels. Elle répond également à une très forte attente de reconnaissance pour tous ceux et toutes celles qui, au quotidien, doivent prendre soin des personnes en situation de dépendance, des plus faibles et des plus démunis. Des augmentations salariales reconnaissant le professionnalisme trop souvent sous-valorisé de ces métiers à prédominance féminine et garantissant une réelle évolution professionnelle, devraient permettre de prévenir les démissions de personnels de toute catégorie, ainsi que le découragement qui affecte aujourd'hui les professionnels et n'ont à ce jour, toujours pas été pris en compte dans les revalorisations accordées (accords du Ségur de la Santé puis Laforcade). La cohésion et l'efficacité des collectifs de travail,

indispensables pour assurer la sécurité des publics et un travail social et éducatif de qualité, s'en trouveraient renforcées.

Le CESE demande dès lors aux financeurs publics de ces activités et aux employeurs de prendre plusieurs mesures nécessaires à une revalorisation des salaires des travailleuses et travailleurs du social.

Préconisation 1 : réinvestissement et revalorisation salariale

Financer une hausse globale des salaires tant dans le secteur privé que dans le secteur public :

- en assurant une nette revalorisation des minima salariaux au-dessus du Smic et en maintenant l'équilibre général des classifications (écarts hiérarchiques et garantie d'évolutions professionnelles) ;
- en mettant en place au niveau des branches concernées, une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine. Les branches professionnelles doivent s'appuyer sur le guide de la Défenseure des droits afin de reconsidérer les critères de classification des postes en prenant en compte notamment : la polyvalence des tâches, la technicité du relationnel, le caractère multidimensionnel des tâches effectuées, la responsabilité sur des tiers, la reconnaissance de la pénibilité (y compris la charge mentale) ;
- en rendant effective l'augmentation salariale de 183 euros annoncée le 18 février 2022 par le Premier ministre pour l'ensemble des salariés et agents publics des établissements et services sociaux et médico-sociaux, des centres agréés pour l'accueil collectif des mineurs, y compris les salariés actuellement non couverts par des conventions collectives. L'ensemble des salariés qui soutiennent l'action des professionnels socio-éducatifs, en assurant notamment des fonctions support, doivent également être couverts.

Préconisation 2 : abrogation des dispositions permettant la non-opposabilité des conventions collectives

Rendre opposables en toute situation aux autorités de tarification et aux financeurs publics les dispositions conventionnelles négociées par les partenaires sociaux, en abrogeant la disposition introduite à l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles par l'article 70 de la loi de financement de la sécurité sociale n° 2017-1836 du 30 décembre 2017.

B. Soutenir les recrutements dans les structures et favoriser la formation en alternance

De l'aveu des employeurs du secteur, les recrutements destinés à remplacer les départs des salariés qui achèvent leur carrière et auxquels se sont ajoutées de nombreuses démissions, sont devenus extrêmement difficiles. Bien souvent, en l'absence de candidatures acceptables, les structures doivent se tourner vers des solutions de travail temporaire afin de pourvoir dans l'urgence, les postes laissés

vacants. Ce type de solutions constitue un pis-aller plus coûteux et peu favorable au maintien d'un collectif de travail efficace à court et long termes.

Les écoles de formation aux métiers du travail social et les centres de formation à l'animation socio-éducative sont évidemment touchés par cette « crise des vocations ». Le nombre d'inscrits diminue et les promotions sortantes sont très loin de pouvoir satisfaire aux besoins du secteur. Ces formations initiales qui peuvent durer de un à trois ans selon le niveau de diplôme préparé (3 ans pour les diplômes de niveau 6), sont peu attractives en raison tout d'abord de leur coût pour les étudiants/étudiantes et leur famille. Les dépenses liées à la scolarité peuvent sembler d'autant plus élevées que le retour sur investissement est assez faible compte tenu des niveaux de rémunération des salariés du secteur, en particulier en début de carrière.

La disponibilité horaire qu'impliquent ces formations ne permet pas non plus aux étudiants de tenir un emploi pour financer leurs études. Les stages longs en cours de scolarité, effectués dans les établissements et les services, sont en principe rémunérés. Toutefois, les difficultés financières des structures publiques ou associatives et le fait que l'accueil de stagiaires en formation ne soit pas toujours pris en compte dans les financements publics qu'elles reçoivent, les conduisent souvent à refuser les demandes de stage.

Le développement de l'alternance dans les établissements et services employant des travailleuses et travailleurs sociaux, pourrait atténuer ces difficultés. Le recours à l'apprentissage permet de recruter, former et à moyen terme, de consolider les équipes professionnelles. Le statut de salariés plutôt que de stagiaires, confère une place particulière aux apprentis au sein des structures. Le rôle des maîtres et maîtresses d'apprentissage est fondamental dans la mise en œuvre du processus de formation tant dans l'accompagnement de l'apprenti pour maîtriser les gestes professionnels que dans son intégration dans les équipes. Ce rôle doit être valorisé.

Pour attirer des jeunes et des personnes en reconversion sur les emplois et les formations aux métiers du social, et pour améliorer les conditions matérielles de la formation de ces étudiants et étudiantes, le CESE invite les employeurs du secteur, en lien avec les organismes de formation à recruter des alternants sur la base de contrats d'apprentissage, de professionnalisation et le cas échéant, en s'appuyant sur le dispositif de reconversion professionnelle Pro A. À ce titre, il rappelle que le dispositif de « formation en cours d'emploi » a fait ses preuves lorsque sa prise en charge financière était assurée et qu'il serait sans doute utile de le réhabiliter. Au-delà des aides publiques associées à ces types de contrat, les collectivités publiques et les établissements publics de l'État, qui sont les financeurs habituels tant des établissements et services sociaux et médicaux sociaux (ESSMS) que des établissements agréés pour l'accueil collectif de mineurs (ACM), peinent à assurer la prise en charge financière de ces emplois et des fonctions de tutorat.

Depuis 2005, les Régions sont compétentes pour définir et mettre en œuvre la politique de formation du secteur sanitaire et social, en recueillant les besoins en formation pour la conduite de l'action sanitaire, sociale et médico-sociale régionale. Elles financent le fonctionnement des organismes de formation à ces métiers. Des obstacles d'ordre administratif et budgétaire à l'accès par la formation aux métiers réglementés du travail social, peuvent subsister et entraver le développement de l'alternance dans ce secteur. Il est impératif que de tels obstacles soient levés à l'instar

de ce qui a été fait pour les métiers du soin lorsque d'une part, la décision a été prise à l'été 2020 de mettre fin aux quotas d'entrée en apprentissage dans les formations d'aide-soignant et d'infirmier et que d'autre part, certaines Régions ont procédé dans l'urgence à la rentrée 2020-2021, à une augmentation des capacités de formation en santé (aide-soignant, infirmier, infirmier de spécialité, manipulateur radio).

La « prépa apprentissage », lancée au printemps 2019 à l'intention de jeunes peu ou pas qualifiés et la préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC), qui s'adresse à des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail, sont deux dispositifs fondés sur un temps d'immersion dans l'entreprise. La « prépa apprentissage » est conçue comme un « sas » vers l'entrée en apprentissage et donc vers un contrat de travail. La POEC vise quant à elle, l'accès à un emploi « durable », notion qui inclut outre le CDI ou le CDD long, l'alternance sous contrat de professionnalisation ou d'apprentissage. Ces deux dispositifs ouvrent droit à des financements par le plan d'investissement dans les compétences (PIC) et pour la POEC, à la prise en charge de la rémunération sur la base de l'Allocation d'aide au retour à l'emploi (AREF) ou de la rémunération de formation Pôle emploi (RFPE). Les jeunes en « prépa apprentissage » ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle. Les coûts de ce type d'accueil pour les structures sont donc limités et les personnes, rémunérées.

Si quelques initiatives sont d'ores et déjà mises en œuvre, le CESE considère que les employeurs du secteur social, socio-éducatif et médico-social, leurs branches et leurs OPCO, ont un intérêt manifeste à mobiliser ces dispositifs en amont de projets de recrutement d'alternants sur contrat d'apprentissage ou de professionnalisation.

Préconisation 3 : campagne de recrutements et formation en alternance

Avec l'appui financier des financeurs publics des établissements employeurs, lancer une campagne de recrutement dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux et les accueils et collectifs de mineurs, avec une attention plus importante portée aux niveaux infra-bac et bac, pour préparer dans le cadre d'une formation en alternance, les diplômés d'État du champ.

Cette démarche implique de relever en urgence les capacités de formation des écoles financées par les Régions et à l'avenir, d'assurer avec les partenaires sociaux, une politique adaptée aux besoins en emplois et en compétences via une prospective fiable et partagée.

C. Mettre en œuvre une alerte sur la dégradation des temps d'accompagnement des personnes

L'exercice du droit d'alerte existe aujourd'hui suivant deux modalités : le droit d'alerte ouvert à différentes instances et celui ouvert à des lanceurs et lanceuses d'alerte.

L'alerte est un droit ouvert aux instances de représentation du personnel dans le champ du code du travail. Depuis 2002, le secteur des ESSMS quant à lui, bénéficie de l'institution du Conseil de vie sociale (CVS) dont les modalités ont été précisées récemment dans le décret du 25 avril 2022 portant modification du Conseil de vie sociale et d'autres formes de participation. Ce décret a conditionné l'autorisation

des établissements, services et lieux de vie et d'accueil requérant des financements publics, à la mise en place d'un CVS. Il a prévu que le représentant ou la représentante des professionnels qui y siège, soit élu par les salariés. Il a également prévu que les établissements mentionnés au I de l'article L. 313-12 « réalisent chaque année une enquête de satisfaction sur la base de la méthodologie et des outils élaborés par la Haute autorité de santé (HAS). Les résultats de ces enquêtes sont affichés dans l'espace d'accueil de ces établissements et sont examinés tous les ans par le conseil ». Le décret récent sur les conseils de vie sociale ne vise ainsi que les établissements accueillant les personnes âgées dépendantes.

Par ailleurs, l'article 15 de la loi du 21 mars 2022 renforçant la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte prévoit une telle protection dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux pour les personnes qui témoignent ou relatent de mauvais traitements ou des privations infligés à une personne accueillie. Cette disposition pourrait être étendue aux établissements agréés pour l'accueil collectif des mineurs. De plus, les alertes pourraient s'appuyer sur le constat d'une absence de mise en œuvre des critères prévus par le Référentiel d'évaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux produit par la HAS.

Le référentiel prévoit parmi ces critères, que la personne accompagnée bénéficie de temps d'échanges et de soutien autour de son état de santé, des soins possibles et de la stratégie thérapeutique proposée. Il précise également que les professionnels identifient et mobilisent les ressources et moyens nécessaires à la mise en place d'activités sportives, socioculturelles et de loisirs. Il propose enfin que les ESSMS organisent des espaces de discussion et de partage pour les professionnels ainsi que des temps de soutien psychologique et/ou éthique.

L'insuffisance de temps et de moyens consacrés à la relation avec les personnes accueillies et entre professionnels pour assurer la qualité du service, justifie l'attention des organisations pour éviter les dérives d'une maltraitance systémique. À cet égard, l'intervention des lanceurs et lanceuses d'alerte doit être encouragée.

Préconisation 4 : renforcer la capacité d'alerte des espaces de concertation et des CSE

Le CESE considère que l'insuffisance de temps consacré aux personnes accueillies en matière de soin, d'accompagnement ou d'activités socioculturelles, constitue un motif d'alerte sur la dégradation des conditions de traitement ou l'émergence de privations infligées aux personnes accueillies. Le Référentiel d'évaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux de la HAS, propose une définition opérationnelle de ce qui peut constituer une alerte qui doit devenir un outil légal et opposable pour les CVS (récemment réformés). Les CSE pourront l'utiliser dans l'exercice de leurs compétences.

Cette procédure pourrait être étendue aux accueils de mineurs (voir préconisation 5).

D. Une campagne de promotion du sens et des valeurs des métiers du social

Les métiers de la cohésion sociale souffrent d'une faible valorisation dans la représentation de l'opinion publique et dans la hiérarchie sociale des métiers. Il est urgent de changer l'image de ces métiers devenus peu attractifs et de redonner une visibilité au secteur en valorisant notamment l'engagement dans des parcours professionnels humainement riches.

Promouvoir les valeurs du secteur peut favoriser des vocations. Afin de répondre aux besoins actuels et à venir, le Gouvernement a lancé le 16 mars 2022, une campagne de communication à destination tant des jeunes sur le point de s'orienter vers une formation initiale, que des adultes en reconversion afin d'inciter ces publics à aller vers les métiers du soin et de l'accompagnement (*« Vous aussi, devenez aide-soignant, infirmier, éducateur spécialisé, accompagnant éducatif et social... Rejoignez-les, ils ont besoin de vous. »*).

Cependant, cette campagne même si elle constitue une première avancée, ne cible que certains métiers du secteur social (ceux d'éducatrice/éducateur spécialisé et de l'accompagnement éducatif).

C'est pourquoi, afin de susciter des vocations, inciter les personnes à s'orienter vers l'ensemble des métiers de la cohésion sociale, et replacer ces métiers au cœur de la société, il appartient au ministère des solidarités de lancer une campagne intensive et pérenne de communication nationale grand public autour notamment de l'utilité sociale et du sens de l'engagement auprès des personnes vulnérables ainsi que de la diversité des métiers, à l'instar des campagnes de communication du ministère de la défense qui ont su, dans l'imaginaire collectif, contribuer à la valorisation de l'image du secteur.

Par ailleurs, associer les artistes dans la promotion des valeurs, des missions et des réalités du travail social à travers la diffusion de productions culturelles, pourrait également améliorer l'image de ces métiers et mieux en faire comprendre le sens et l'utilité au grand public. Si de nombreux appels à projets existent pour favoriser la création culturelle avec et par les publics concernés, les moyens permettant leur diffusion à un large public demeurent très limités.

Préconisation 5 : campagne de communication sur le sens et l'éthique des métiers du social

Promouvoir les métiers du social par une campagne de communication nationale grand public axée sur le sens, l'éthique et les valeurs du travail social, médico-social et de l'animation socio-éducative.

Cette campagne fera l'objet d'un financement dédié, inscrit dans une loi de programmation et réévalué en fonction de l'évolution des besoins des secteurs d'emploi concernés. La création d'offres culturelles co-produites avec des personnes concernées et en rapport avec ces objectifs, pourrait être subventionnée également par le ministère de la culture pour en faciliter la production et la diffusion.

III - REDONNER LA PRIORITÉ AU SENS DU TRAVAIL DANS LES MÉTIERS DU SOCIAL

A. Agir pour assurer le sens du travail et la qualité de vie au travail

Les professionnels du social ont besoin de travailler sur des parcours d'accompagnement au temps long. Ce suivi social dans la durée est nécessaire pour permettre aux personnes accompagnées de retrouver leur autonomie.

Or la multiplication du nombre de tâches à réaliser dans un temps réduit entraîne une intensification du travail, dégradant ainsi le service rendu. Les professionnels, dans la réalisation de la relation à l'autre, s'estiment en effet de plus en plus souvent confrontés à des situations d'urgence et à des obstacles qui mettent à mal tant l'accompagnement des personnes dans la durée que la création d'une relation de confiance. Cette contrainte de temps induit un état de stress.

Pour prévenir les situations de stress et permettre au professionnel de réaliser son travail dans de bonnes conditions, il est nécessaire de limiter, voire d'interdire toute contrainte temporelle susceptible de lui être imposée dans sa relation à l'autre.

Dans son avis de décembre 2020 sur le travail à domicile auprès des personnes vulnérables, le CESE préconisait « Dans les activités d'aide à domicile faisant l'objet d'une autorisation administrative, qui concourent à maintenir l'autonomie des personnes et au développement de leurs liens sociaux, prévoir une durée minimum d'une heure pour les interventions à domicile ».

Préconisation 6 : temps d'accompagnement

S'assurer d'une meilleure prise en compte du temps nécessaire à un échange de qualité avec les personnes aussi bien dans l'organisation de l'accueil des usagers que dans les interventions des professionnels et professionnelles. Le CESE préconise en conséquence, de supprimer dans les nomenclatures d'actes ou indicateurs de pilotage imposés aux professionnels, toute limitation a priori de durée d'accompagnement ou de présence.

Le taux d'encadrement⁸ est un véritable enjeu en matière de sécurité, de qualité d'accueil et de travail réalisé. Lorsqu'il n'est pas fixé réglementairement, pour être applicable dans les établissements, il peut être déterminé de différentes manières notamment dans le cadre des dialogues de gestion.

Or, lorsqu'ils ne sont pas définis par les autorités de tutelle et de tarification (Conseil départemental...), les taux pratiqués dans les différents établissements et structures d'accueil, peuvent conduire à des inégalités de traitement des personnes accueillies en raison de contraintes ou d'orientations budgétaires variables. Un avis

8 Qui peut être défini comme le rapport entre le nombre de personnes accueillies et le nombre d'emplois équivalents temps plein au sein de l'établissement ; il ne prend en compte que les personnes qui interviennent auprès de la personne accueillie. Il ne tient donc pas compte, par exemple, du personnel de restauration, d'entretien ou d'encadrement.

du CNPE datant de 2020 indiquait le besoin pour le secteur, d'engager des réflexions sur les normes et modalités d'encadrement des structures relevant de la protection de l'enfance. La mission flash portant sur les conditions de travail et la gestion des ressources humaines en Ehpad propose quant à elle, la mise en place d'un ratio minimal opposable de personnels (exprimé en ETP) « au chevet » de chaque résident ou résidente.

À l'instar des taux et normes d'encadrement prévus réglementairement pour les établissements ou services d'accueil du jeune enfant (décret du 30 août 2021 relatif aux assistantes/assistants maternels et aux établissements d'accueil de jeunes enfants), d'accueil collectifs des mineurs ou prochainement pour les établissements de l'aide sociale à l'enfance, il est essentiel que les taux d'encadrement dans tous les services ou établissements sociaux et médico-sociaux soient déterminés à l'échelle nationale avec une marge d'adaptation locale, et que les critères et paramètres soient construits avec les acteurs du champ, compte tenu du niveau de formation des professionnels, du type d'organisation du temps de travail réclamé par la nature des activités, de la durée d'ouverture, de la taille de l'établissement. Il est à noter que les taux d'encadrement ont été récemment fragilisés pour les ACM dans les accueils périscolaires, et assouplis dans le secteur de la petite enfance.

Pour répondre à des tensions de recrutement, les établissements relevant du champ social, médico-social ou de l'animation socio-éducative ont de plus en plus souvent recours à des professionnels qui n'ont pas les qualifications requises (recrutement par exemple d'un moniteur-éducateur pour exercer les fonctions d'éducateur spécialisé sans avoir le diplôme d'État approprié) alors que les interventions sociales peuvent nécessiter des postures et compétences professionnelles spécifiques. Par ailleurs, les phénomènes de glissement de tâches et de responsabilité se multiplient, et plus encore en cas de pénurie de personnels. La mission flash précédemment mentionnée propose de réglementer le glissement de fonction en prévoyant explicitement les délégations de tâches autorisées entre différentes professions.

Au-delà du taux d'encadrement, l'amélioration de la qualité de l'accompagnement passe également par un renforcement des postures professionnelles spécifiques et des compétences techniques sanctionnées par des qualifications.

Préconisation 7 : élaborer et renforcer les ratios de personnels

- Taux d'encadrement

Garantir un niveau d'encadrement minimum adapté aux besoins des publics et des prestations par l'adoption de normes réglementaires de taux d'encadrement, afin d'assurer au professionnel la possibilité d'organiser une présence éducative et sociale sur du temps long auprès des personnes qu'ils accompagnent.

- Taux de professionnels qualifiés

Afin de lutter contre le glissement de tâche et la déqualification souvent motivée par la rationalisation des coûts, définir et renforcer au niveau national des ratios minimums de personnels qualifiés intervenant dans les établissements et services sociaux, médico-sociaux et dans les structures périscolaires.

En outre, lorsqu'ils sont déjà fixés réglementairement, il est nécessaire de pouvoir ré-interroger régulièrement ces ratios et de les réévaluer lorsqu'ils ne sont plus compatibles avec les objectifs assignés aux professionnels, notamment dans le cadre du développement de nouveaux modes de prise en charge inclusifs.

Les métiers du social nécessitent une organisation des temps de travail spécifique : le rapport a, en effet, fait apparaître que le temps de la relation aux personnes accompagnées devait être préservé comme une condition première d'un service utile qui leur est apporté. Toutefois, cette condition nécessaire n'est pas suffisante. Les professionnels soulignent l'importance de la distinction entre d'une part, les temps dédiés à la préparation, l'analyse des pratiques et l'évaluation et d'autre part, les temps consacrés à être avec leur public. Les temps de réflexivité et d'analyse sont indispensables pour que les professionnels soient préparés à répondre à des situations d'urgence.

L'organisation du travail dans certaines structures est de plus en plus souvent minutée en raison de la diminution des moyens consacrés à l'accueil des guichets ou de la dématérialisation des services (*cf. supra*). Les usagers se reportent vers d'autres travailleurs sociaux pour demander de l'aide, d'où une charge de travail supplémentaire qui génère des files d'attente aux portes d'autres services comme la polyvalence de secteur. En outre, dans de nombreux métiers du social, qu'il s'agisse des assistantes/assistants de service social, des monitrices-éducatrices/moniteurs-éducateurs, des aides médico-psychologiques ou autres, les professionnels voient diminuer l'aspect éducatif de leur fonction, celui du « faire avec » plutôt qu'« à la place de », qu'il s'agisse de répondre à des demandes ponctuelles ou à d'autres demandes.

Travailler sur le fond des projets de vie des personnes, nécessite de prendre le temps pour se coordonner avec d'autres professionnels quant aux plannings, préparer des actions éducatives, réfléchir aux actions d'animation, participer à des retours d'expérience. Ces temps sont aussi importants que les temps de relation aux personnes accompagnées et sont aujourd'hui grignotés par l'excès de « reporting » et par l'intensification des tâches nécessaires à la satisfaction des besoins. Il s'agit de donner à ces temps de partage et de réflexion commune, un caractère impératif dans l'organisation des postes et des temps de travail.

Préconisation 8 : considérer tous les temps de travail comme productifs

Prévoir dans les financements publics, l'ensemble des temps consacrés à la réflexivité, au travail d'équipe, à l'analyse des situations et à la préparation des actions à mener. La quantité et la qualité des moments dédiés à la préparation, l'analyse et le partage d'information dans le temps de travail, doivent faire l'objet d'une inscription systématique dans les plannings de travail et d'une évaluation par les professionnels.

L'absence de gestion ou la gestion excessivement contrainte des temps de travail, en raison de difficultés de recrutement, d'enveloppes budgétaires fermées et de modalités de tarification trop rigides, peut conduire à des risques organisationnels majeurs pour les salariés comme pour les personnes accueillies. La capacité des professionnels à agir pour prévenir de tels risques doit être renforcée.

Or, toutes les structures n'offrent pas les mêmes possibilités d'agir sur l'organisation des temps de travail. L'obligation de disposer d'une commission de santé et de sécurité au travail (CSST) n'existe dans le code du travail, que pour les établissements de plus de 300 salariés. De plus, ces CSST sont liées au comité social et économique (CSE), instance désormais fréquemment centralisée. Un représentant des salariés doit néanmoins être désigné au sein des conseils de vie sociale prévus par la loi de 2002 relative aux établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Le récent décret précité du 25 avril 2022 portant modification du Conseil de vie sociale (CVS) et autres formes de participation, n'a pas prévu une extension du champ des établissements couverts par ce type d'instance. Il n'implique pas notamment d'associer, dans une instance, les familles, les professionnels et les acteurs du territoire au fonctionnement des ACM sans hébergement régulier. Des mesures du même ordre devraient être prévues pour d'autres structures soumises à déclaration ou agrément.

Le CESE considère comme impératif d'instaurer un meilleur fonctionnement des instances de dialogue social et professionnel pour valoriser le sens du travail et renforcer son utilité au bien-être des personnes accueillies, ainsi que la qualité de vie au travail.

Préconisation 9 : associer les familles, et les usagers au fonctionnement des ACM et des structures d'animation de la vie locale

Prévoir par une disposition réglementaire la mise en place par les organisateurs, d'espaces de concertation des familles et usagers et des professionnels dans les établissements soumis à autorisation ou agrément, pour l'accueil régulier de mineurs ou assurant une mission d'animation de la vie locale.

Préconisation 10 : dialogue social, QVCT et espaces de concertation

Prévoir des consultations annuelles des espaces de participation prévues réglementairement (CVS ou autre) et du Comité social et économique (CSE), afin d'améliorer l'organisation des temps de travail au service de l'accompagnement des personnes et de la qualité de service. La mise en place de CSSCT, sur une base volontaire, devrait être encouragée dans tous les établissements de plus de 10 salariés et salariées dans ce secteur.

Le CESE constate qu'une part importante des employeurs du champ des activités sociales, médico-sociales, socio-éducatives et socioculturelles, est constituée par des structures associatives et des sociétés de l'économie sociale et solidaire. La loi du 31 juillet 2014 a défini l'économie sociale et solidaire comme un « mode d'entreprendre » obéissant à plusieurs conditions. En particulier les entreprises de l'ESS, quel que soit leur statut, doivent avoir « une gouvernance démocratique, définie et organisée par les statuts prévoyant l'information et la participation, dont l'expression n'est pas seulement liée à leur apport en capital ou au montant de leur contribution financière, des associés, des salariés et des parties prenantes aux réalisations de l'entreprise ». Les entreprises de ce secteur, appellent à mieux intégrer les salariés à leurs espaces de gouvernance⁹.

La nature de la participation des salariés à la gouvernance des associations, est renvoyée par la loi aux statuts des associations elles-mêmes. Sous réserve du respect du principe de liberté d'association et de l'interdiction faite au salarié d'une association d'être membre de son bureau exécutif, les modalités de la participation d'une représentation des salariés à la gouvernance devraient être précisées.

Le CESE considère que cette mise au point se justifie tout particulièrement dans les activités sociales, médico-sociales, socio-éducatives et socio-culturelles. En effet, la participation d'une représentation des professionnels salariés au conseil d'administration des structures associatives, contribue à mieux servir l'objet de ces associations, en particulier en éclairant les parties prenantes à l'association sur les conséquences des choix organisationnels et de gestion des temps de travail des équipes sur la qualité de l'accompagnement des personnes accueillies par ces structures.

Le CESE relève que le référentiel d'évaluation de la HAS mentionne le déploiement d'une politique de qualité de vie au travail parmi les objectifs que doit poursuivre un ESSMS. L'ESSMS doit notamment s'assurer de la promotion de la qualité de l'environnement de travail des professionnels. En ce sens, le devenir de l'association, les délibérations sur son objet, la stratégie poursuivie pour ses finalités, justifient la participation des salariés à condition toutefois qu'elle ne porte pas atteinte au principe de liberté d'association. Pour des raisons pratiques, une participation au-delà d'un seuil d'effectifs peut être recommandée.

9 Appel des employeurs engagés, UDESS, novembre 2021.

Préconisation 11 : représentation professionnelle à la gouvernance
d'une association de l'Economie sociale et solidaire (ESS)

Le CESE recommande la participation d'une représentation des salariés au conseil d'administration des structures associatives employant plus de 50 salariés dans les activités sociales, médico-sociales, socioéducatives et socioculturelles. Cette représentation devrait être calibrée de manière à ne pas porter atteinte au principe de liberté d'association des parties prenantes.

B. Simplifier les modalités de financement pour favoriser la qualité de l'accompagnement et les objectifs de transformation sociale

Le rapport a documenté l'influence des multiples modalités de financement et de dialogue de gestion sur les pratiques professionnelles et la capacité de ces dernières à construire une société inclusive. Le pilotage des structures tend à ne s'appuyer que sur des critères budgétaires de remplissage et de fréquentation ou de gestion quantitative, au détriment des critères qualitatifs portant sur la qualité des services rendus. De plus, la Haute autorité de santé, autorité publique indépendante, précise que les évaluations externes dont elle établit les référentiels ne devraient pas être utilisées à des fins de régulation budgétaire mais uniquement dans un objectif d'amélioration de la qualité des services sociaux et médico-sociaux.

Les professionnels observent que ce dialogue avec le tutelless'est dangereusement appauvri. Il est significatif que la procédure d'instruction des demandes des directions d'établissement s'effectue de plus en plus souvent de manière dématérialisée, avec des temps de rencontre physique, réduits ou inexistants.

Le CESE considère qu'il est nécessaire de faire évoluer la culture d'évaluation des établissements et services pour mieux y intégrer la dimension qualitative de la réponse à l'expression des besoins des publics et de l'évaluation des transformations sociales attendues. Les travaux conduits par l'AVISE¹⁰, notamment à travers son appel à projets FSE 2018 sur l'impact social ou la capitalisation des expériences, fournissent de nombreux exemples d'expérimentations réussies qui pourraient être la base d'une refondation de la culture de l'évaluation des services d'intérêt général à vocation sociale et éducative. Son centre de ressource nationale de l'évaluation de l'impact social identifie des « chaînes de valeurs élargies », c'est-à-dire une création de valeur par des services sociaux ou éducatifs qui dépassent les approches monétaires classiques.

Le CESE recommande donc un changement dans l'évaluation des activités et dans l'instruction des demandes budgétaires des services et établissements par les autorités de financement. La prise en compte des moyens à mettre en œuvre, comme des résultats mesurés du point de vue qualitatif, est nécessaire.

10 AVISE est une association d'intérêt général d'ingénierie sociale qui a pour objet d'accompagner le développement de l'économie sociale et solidaire (ESS) ainsi que l'innovation sociale.

Préconisation 12 : transformer la culture de l'évaluation

Le CESE préconise de généraliser des modalités d'évaluation qualitatives co-construites par les professionnels, les usagers et les acteurs du territoire. Les critères et indicateurs pertinents de cette évaluation doivent porter sur l'impact social des services rendus aux divers publics et faire apparaître la création de valeur de ces services sur les territoires.

Il recommande que les frais occasionnés pour les études d'impact commandées aux opérateurs soient systématiquement couverts par les financements contractualisés.

Des évaluations faisant apparaître des objectifs difficilement, ou non atteints faute de moyens financiers et humains suffisants à leur réalisation devraient conduire à une révision à la hausse, des budgets consentis. Un bilan national de ces évaluations permettrait d'éclairer le niveau réel de couverture des besoins.

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, a introduit la notion de contrat pluriannuel dans le code de l'action sociale et des familles. La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, mettait quant à elle l'accent sur la notion de qualité au service de la performance du système de soin. Le rapport remis par Etienne Caniard au secrétaire d'État à la santé et à l'action sociale¹¹, préconisait plusieurs recommandations pour un même objectif : « créer les conditions d'un dialogue équilibré traitant des droits et devoirs des usagers comme des professionnels ». L'ordonnance introduisant la notion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) dans le code de santé publique, s'inscrivait dans la même logique : prévoir la négociation des moyens correspondant aux objectifs, comprenant la qualité de l'offre de soin en fonction des besoins identifiés sur un territoire. Aujourd'hui, les CPOM sont devenus une obligation pour les ESSMS qui assurent des prestations financées par les Autorités régionales de santé et depuis la loi du 7 février 2022, ont été ouverts aux structures chargées d'une mission de protection de l'enfance.

Vingt ans plus tard, la finalité des CPOM est régulièrement interrogée par les professionnels. L'offre d'accompagnement très inégale selon les territoires et les moyens accordés, la dégradation des conditions de travail dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux ainsi que dans les structures agréées pour l'accueil collectif des mineurs, sont souvent mises en exergue et déplorées¹².

Si le caractère pluriannuel des budgets contractualisés donne une plus grande autonomie de gestion, *a priori*, les décisions de financement liées à une exécution annuelle des budgets doivent permettre une exécution conforme à ce qui a été prévu sur l'ensemble de la période de conventionnement. Les directions d'établissement regrettent une perte de sens du dispositif qui ne sert plus à négocier ni les objectifs à atteindre, ni l'organisation des moyens pour assurer une offre de service de qualité.

11 La place des usagers dans le système de santé, rapport du groupe animé par Etienne Caniard, La documentation française, 2000.

12 Cf. le dossier de la Revue de droit sanitaire et sociale, « La loi du 2 janvier 2002, vingt ans après », février 2022, et notamment R. Lafore, « La police des établissements et services sociaux et médico-sociaux depuis la loi du 2 janvier 2002 : une économie de services sous contrôle public », p. 38.

En outre, elles déplorent la complexité et la rigidité des dispositifs qui les obligent à conventionner avec de multiples financeurs pour boucler leurs budgets (les départements et les ARS par exemple). Par ailleurs, les enveloppes budgétaires fermées ne permettent pas toujours de tenir compte de l'évolution des besoins des personnes. Ainsi dans les structures de prise en charge du handicap notamment, les soins administrés ne relèvent pas de la médecine de ville mais du budget des structures.

Une expérimentation lancée dans les Hauts de France fait le constat suivant dans son cahier des charges : « *Aujourd'hui, le budget des établissements médico-sociaux pour personnes en situation de handicap financés ou cofinancés par l'assurance maladie couvre les soins et les activités de rééducation et de réadaptation dispensées par l'établissement pour compenser le handicap des personnes ainsi que le financement des soins de ville (consultation, laboratoire, imagerie...) et des produits de santé (médicaments, dispositifs médicaux...), sans pour autant être modulé en fonction du besoin en soins des personnes. Cette modalité de financement fait peser sur le budget des établissements l'ensemble des soins, à l'exception de ceux réalisés en établissement de santé. Pour autant, le budget de l'établissement ne varie pas en fonction des besoins réels en soins de chacune des personnes accompagnées* »¹³. L'idée de cette expérimentation est de « faire sortir du budget de l'établissement, les soins de ville et les produits de santé (médicaments et dispositifs médicaux individuels) pour qu'ils soient financés par l'assurance maladie de droit commun ».

Le CESE considère que l'esprit des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens doit respecter les intentions initiales du législateur : assurer une qualité des accompagnements tant sanitaires que sociaux, dans le respect des droits des personnes accueillies et des professionnels. Dans ce but, il est indispensable de rechercher une simplification des dispositifs de contractualisation et d'instaurer une séparation des financements des soins couverts au titre du droit commun des assurés sociaux pour répondre aux besoins réels des personnes accueillies.

La complexité des circuits de financement et de contractualisation générée par l'empilement des politiques publiques doit être assumée par les collectivités territoriales et l'État. Elle ne doit pas peser sur les directions opérationnelles et les managers des établissements dans les proportions actuelles qui embolissent les temps de travail de ces professionnels.

Préconisation 13 : simplifier les modes de financement pour les opérateurs

Simplifier les modes de financement en prévoyant la rémunération dans un forfait global unique de la prestation des seuls services assurés par les opérateurs.

Par exemple, dans ce forfait unique, le financement des ESSMS devrait comprendre exclusivement les frais de fonctionnement liés au coût des soins d'hygiène et de confort, de la coordination du parcours de soin et de l'hébergement. La prise en charge des soins de ville et les produits de santé, qui répondent par nature à des besoins évolutifs, devraient ainsi être sortis des budgets des ESSMS et pris en charge au titre du droit commun de l'assurance maladie.

¹³ <https://www.hauts-de-france.ars.sante.fr/media/89859/download?inline>

Les professionnels manifestent régulièrement leur étonnement de voir l'instrument des CPOM réduit à une fonction budgétaire définissant de manière descendante et *a priori* le périmètre de leurs tâches, alors que les besoins d'accompagnement sont variés et fonction des besoins des personnes accueillies. Par définition, ces besoins ne peuvent précisément être anticipés et sont le fruit de la rencontre des professionnels avec leurs publics.

Les interlocuteurs et interlocutrices du CESE ont insisté sur le besoin d'inverser les logiques de contractualisation pour partir des effets attendus par le biais d'une démarche de co-construction territoriale et intégrée pour définir les moyens, et non le contraire comme c'est le cas actuellement. Des expérimentations locales de contractualisation alternative innovent en ce sens. La multiplicité des lignes de financement, qui obéissent chacune à des calendriers et des modalités de suivi différents, obscurcit l'impact global des projets conduits. Les indicateurs utilisés visant d'abord des objectifs de gestion et de contrôles des moyens, ne permettent pas d'alimenter le débat public sur l'intérêt de ces projets.

Préconisation 14 : réinventer la contractualisation pour les opérateurs

Renouveler le dialogue de gestion et le pilotage des moyens alloués aux services et établissements sur la base d'un diagnostic renforcé et co-construit. La validation par l'ensemble des tutelles et partenaires réguliers des objectifs de progrès et d'utilité sociale poursuivis, aboutirait à un « Contrat unique d'objectif et de financement de l'utilité sociale », en substitution des CPOM et autres modalités de contractualisation existantes. Ce contrat aurait entre autres, pour objet de garantir a minima :

- la qualité des services, appréciée notamment sous l'angle de la participation sociale des usagers ;
- l'amélioration des conditions de travail (application réglementaire et des accords conventionnels) et d'accueil des stagiaires et des apprenants/apprenantes (rémunération, gratification, temps consacré et tuteurs/tutrices) ;
- les conditions d'emploi et d'embauche comme le respect des ratios et des qualifications ;
- le renforcement tant de l'autonomie des équipes et des usagers que des capacités d'innovation sociale.

IV - ANTICIPER L'ÉVOLUTION DES ACTIVITÉS ET RENFORCER LA FORMATION CONTINUE

A. Mieux anticiper l'évolution des activités par une politique d'investissement social

Le lancement d'un débat public sur l'utilité des métiers de première ligne dans le contexte de la pandémie a, dans un premier temps, concerné les métiers du soin, puis ceux du « prendre soin », avant de porter sur l'ensemble de la sphère des services d'intérêt général à vocation sociale et éducative. Une part substantielle des activités concerne ces secteurs dont les missions portent sur l'accompagnement des enfants, des jeunes et des personnes âgées et plus généralement des personnes dont l'insertion dans la sphère productive, soit pour des raisons liées à un handicap ou de santé soit en raison de leur âge, n'est plus ou pas encore possible. Les besoins de ces personnes, les modalités de leur prise en charge peuvent évoluer au gré de la transformation des mœurs, de la technologie et de bien d'autres paramètres. Y répondre demande des compétences et une intelligence sociale qu'il importe de ne pas négliger, mais d'entretenir et de former.

Le CESE estime indispensable de remédier à une tendance de long cours des politiques publiques qui a conduit à réduire les métiers du social à une sphère d'activité improductive, exclusivement source de dépenses. S'il est vrai que les services rendus par les métiers du social sont essentiellement rendus possibles par la mobilisation d'une force de travail, ils constituent un investissement pour les collectivités publiques, aux échelons national et territorial. La conséquence du sous-investissement dans de telles activités produit les effets décrits dans le rapport joint à cet avis.

Une des causes du sous-investissement chronique dans les métiers du social tient à la mise sous tension globale des financeurs eux-mêmes : la limitation des moyens consacrés à ces services dans l'ensemble des collectivités publiques et des caisses de sécurité sociale, a pesé sur l'évolution des métiers. En outre, le défaut de coordination entre les différents niveaux de collectivités et la politique de décentralisation de l'action sociale, ont conduit à un défaut de visibilité sur l'ensemble des services d'intérêt général à vocation sociale et éducative.

La multiplication des revendications pour une meilleure revalorisation des salaires, pour la prise en compte de filières entières où on observe des pénuries de recrutement, conduit aujourd'hui l'ensemble des financeurs à s'interroger sur leur niveau d'engagement financier, chacun attendant que l'autre fasse un effort. Ainsi, la revalorisation des rémunérations des travailleuses et travailleurs sociaux mérite l'attention conjointe des départements et de l'État.

Le CESE considère qu'une loi de programmation pluriannuelle dans une stratégie d'investissement sociale, est indispensable pour que l'ensemble des financeurs connaisse le niveau d'engagement financier à attendre du budget de la nation afin d'être en mesure de répondre à une augmentation raisonnée des financements nécessaires aux revalorisations notamment salariales du secteur.

Préconisation 15 : loi de programmation pluriannuelle

Adopter une loi de programmation pluriannuelle qui permette de prévoir le niveau d'engagement de l'État et des finances sociales en faveur de la revalorisation des métiers du social et du médico-social, ainsi que de l'animation socio-éducative. Cette loi devrait reposer sur un diagnostic des besoins et des moyens à mettre en œuvre pour y répondre en tenant compte de l'évolution des activités sur la durée du mandat législatif.

Le CESE observe que la multiplication des comités de filière qui se sont récemment constitués, comité de filière petite enfance, comité des métiers socio-éducatifs, animation, est un symptôme d'une crise plus globale de sous-investissement dans des fonctions professionnelles qui concernent l'ensemble de ces filières. Si chacune d'elles présente des spécificités, le cloisonnement de la réflexion collective peut avoir des effets négatifs. Or, une vision d'ensemble de l'évolution des activités est indispensable à l'identification des métiers et des parcours professionnels au sein de ces secteurs d'activité.

En outre, les réflexions qui intéressent d'une part, l'évolution des modèles économiques de ces activités dans un contexte de forte transformation numérique et d'évolution dans les modes d'accompagnement des personnes et d'autre part, les besoins sociaux à prendre en charge, alimenteront les choix d'investissement à venir des acteurs publics et privés dans la revalorisation salariale et la formation des professionnels du social.

À l'instar du Conseil national de l'industrie (CNI) qui regroupe plusieurs filières économiques sur des enjeux d'innovation et d'évolution technologiques, et au sein duquel sont traitées des questions plus transversales, un conseil pourrait croiser les points de vue de l'ensemble des acteurs pour faire émerger une vision commune de la trajectoire des activités du social.

L'objet d'un tel conseil serait de :

- produire une analyse partagée et intégrée d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs des réalités et besoins sociaux du pays ;
- construire des perspectives cohérentes, multisectorielles et partagées par l'ensemble des acteurs sur l'évolution des métiers et formations nécessaires aux missions à réaliser ;
- veiller à la cohérence des missions et des fonctions des professions du social et de leur articulation avec les autres professionnels (personnels de santé, d'enseignement, justice... mais aussi avec les personnels administratifs) ;
- suivre la coopération des différents certificateurs ministériels pour garantir des passerelles entre les différents parcours professionnels ;
- contribuer à la définition d'un cahier des charges à destination des appareils de formation, qui devra intégrer les résultats de prospective emploi ;
- articuler et intégrer les missions des différents espaces de dialogue à visée stratégique ou thématique (CNCPPH, CNLE, HCDL, CNNSE, CNPE, HCTS, ...) ou de filière (petite enfance, animation/ACM, métiers socio-éducatif) afin de nourrir le débat public et envisager les évolutions économiques des secteurs d'activités ;

- orienter les investissements dans les recherches et expérimentations innovantes pour répondre aux besoins sociaux émergents.

Il pourrait être composé des partenaires sociaux représentatifs dans l'ensemble des champs conventionnels concernés, des financeurs (caisses de sécurité sociale, communes, départements, régions, État), d'une représentation des personnes accompagnées et des aidants/aidantes, de personnalités qualifiées au titre de leur appartenance aux professions du social, de représentants et représentantes de l'Assemblée nationale, du Sénat et du CESE.

Préconisation 16 : un pilotage décloisonné pour une stratégie d'investissement social

Instituer un Conseil national à l'investissement social, positionné auprès du Premier ministre et chargé d'articuler les travaux de prospective sur l'évolution des activités concourant aux services d'intérêt général à vocation sociale, médico-sociale, éducative et socioculturelle, le tout participant au développement humain.

Les travaux d'un tel conseil ne pourront se faire sans s'appuyer aussi bien sur des connaissances scientifiques et statistiques solides relatives au champ des métiers du social que sur les expérimentations conduites.

Préconisation 17 : des instruments de connaissance et d'expérimentation

Investir dans les instruments de connaissance scientifiques et statistiques sur le champ des métiers du social et dans les moyens nécessaires à l'évaluation d'expérimentations en cours ou à venir. Un conseil scientifique pourrait être positionné auprès du conseil national à l'investissement social pour orienter ces investissements et en exploiter les résultats. Le CESE recommande le financement :

- de recherches sur l'évolution des besoins sociaux ;
- de travaux conjoints entre la DARES, l'INJEP et les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications pour affiner l'analyse des métiers en tension dans les branches professionnelles ;
- d'un programme d'investissement d'avenir pour soutenir et évaluer les dispositifs innovants d'accompagnement et d'innovation socio-éducative.

L'évolution de l'action sociale et éducative se mesure également à l'aune des réflexions déontologiques, éthiques et transversales des différents secteurs d'activité. À ce titre, le Haut conseil du travail social (HCTS) et ses déclinaisons locales, méritent d'être renforcés dans leur rôle auprès des pouvoirs publics.

Quelques années après l'abandon des CLICOSS¹⁴, le Plan d'action en faveur du travail social et du développement social validé en 2015, a souligné l'importance d'une gouvernance territoriale du travail social et du développement social. Les décentralisations successives des compétences liées à l'action sociale ou d'éducation non formelle, n'ont pas conduit à la création d'instances œuvrant à une approche

¹⁴ Comités départementaux de liaison et de coordination des services sociaux, supprimé par le décret n° 2007-1436 du 4 octobre 2007.

transversale ou articulant les comités sectoriels (ODPE¹⁵, CDCA¹⁶...). Or il est nécessaire d'éclairer les collectivités locales afin qu'elles animent de façon coordonnée, les politiques publiques territoriales. La non-articulation locale est à l'image de ce que l'on peut observer au niveau national avec une difficulté à créer des articulations entre les différents secteurs et à animer la transversalité entre les comités placés auprès du Gouvernement. Une évolution et un renforcement des comités locaux du travail social et du développement social seraient souhaitables pour accompagner les Départements et les collectivités locales dans la construction des politiques de développement social citoyennes.

Le CESE observe également que de nombreux professionnels qui concourent à l'action sociale et éducative, exercent dans d'autres structures que les établissements et services sociaux et médico-sociaux. L'existence de référentiels éthiques et déontologiques communs à l'ensemble des pratiques professionnelles se justifie donc pour appuyer les alertes émises sur les dysfonctionnements potentiels et faire progresser les politiques publiques. Par ailleurs, on peut noter que les professionnels de l'animation socio-éducative et les intervenantes et intervenants sociaux exercent également un travail social au sens du décret n° 2017-877 du 6 mai 2017.

Il n'a pas été conféré au HCTS, instance consultative placée auprès du ministre chargé des affaires sociales, la fonction d'autorité publique indépendante, même si une commission éthique et déontologie du travail social (CEDTS) éclaire et oriente les pratiques professionnelles du secteur.

Enfin, la participation des professionnels au HCTS et ses déclinaisons locales, est rendue difficile par le manque de moyens alloués au soutien de leur engagement. Au-delà du renforcement des moyens de secrétariat général du HCTS, il pourrait être utile de faire évoluer pour la représentation des associations de professionnels, le périmètre des instances éligibles aux « congés de représentation » prévus par l'arrêté du 14 février 1996. Cette évolution pourrait également bénéficier aux personnes accompagnées ou leurs proches aidants/aidantes. En effet, ces représentations spécifiques sont nécessaires au bon fonctionnement du HCTS et de ses déclinaisons locales.

15 Observatoire départemental de la protection de l'enfance.

16 Conseil départemental citoyenneté autonomie.

**Préconisation 18 : renforcer le rôle du Haut conseil au travail social (HCTS)
et de ses déclinaisons locales**

Systématiser les comités locaux du travail social et du développement social auprès des Conseils départementaux en :

- veillant à une présence significative des personnes accueillies ou accompagnées et de leurs proches ainsi que des professionnels ;
- leur confiant une mission permanente d'évaluation et de conseil sur les politiques d'action sociale et de développement social de leur département, dans leur dimension éthique, déontologique, de construction des conditions d'une société inclusive et d'évolution des services d'intérêt général à vocation sociale et éducative ;
- assurant une mission de veille et d'alerte sur des atteintes potentielles à la bientraitance et au respect des droits des publics.

Faire évoluer les missions et les moyens alloués au HCTS pour qu'il :

- assure les missions d'observation, d'évaluation et de recherche sur le travail social en intégrant dans son périmètre, l'ensemble des professions qui entrent dans le champ de la définition réglementaire du travail social prévue au décret n° 2017-877 du 6 mai 2017, y compris celles reconnues dans le code du sport ou par un titre universitaire ;
- publie un rapport annuel sur la base des rapports d'activité des conseils locaux du développement social et éducatif et des différents comités sectoriels nationaux qui traitent du développement social et éducatif ;
- crée en son sein un conseil scientifique.

B. Accroître l'effort en faveur d'une formation continue adaptée aux spécificités de l'action sociale et éducative

La formation professionnelle continue et permanente constitue un enjeu très important d'amélioration des pratiques et de la qualité des prises en charge. Elle permet de limiter les risques d'usure professionnelle et peut améliorer l'attractivité de ces professions pour des personnes en reconversion. Elle poursuit en effet trois objectifs : la préparation de diplômes garantissant des évolutions de carrière ; la réflexivité et l'amélioration quotidienne de la pratique professionnelle par les collectifs de travail ; la remise à niveau des connaissances et l'adaptation des gestes professionnels aux évolutions du contexte.

Il existe une certaine porosité entre ces trois dimensions de la formation continue. Une formation d'adaptation peut aussi être certifiante et la préparation d'un diplôme peut conduire à une vision renouvelée de sa pratique professionnelle dans la mesure où les référentiels des diplômes sont périodiquement réformés afin d'intégrer les évolutions des métiers.

1. La formation continue diplômante¹⁷

Elle a pour finalité la montée en compétences et en qualifications et la promotion professionnelle de salariés en emploi dans les structures sociales, médico-sociales et de l'animation socio-éducative. La préparation de diplômes en formation continue dans des filières professionnelles accessibles à des débutants sans qualification initiale spécifique, leur ouvre la possibilité d'un déroulement de carrière. C'est souvent le cas des métiers de l'animation où le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur/animateur suffit pour entrer dans la profession. La formation continue diplômante peut également constituer une voie de promotion professionnelle pour les salariés de la filière du travail social en permettant le passage à un niveau de certification supérieur à celui acquis en formation initiale, sous réserve toutefois de la cohérence de l'architecture générale des certifications dans la filière.

Sur l'évolution de la formation diplômante, le CESE fait un triple constat.

- 1°/ Un effort très conséquent sur l'offre de formation professionnelle certifiante est attendu par de nombreux salariés qui souhaitent renforcer leur pouvoir d'agir et se voir mieux reconnus dans l'exercice de leur métier. En effet, une certification identifiable constitue un atout en matière de reconnaissance des qualifications nécessaires à l'exercice d'un métier ou d'un groupe de métiers. L'enjeu est particulièrement important pour les salariés qui ne bénéficient pas de reconnaissance formelle de leurs qualifications par les employeurs. Pour les assistantes/assistants de vie à domicile ou les AESH, le fait que le DEAES puisse constituer un repère de certification est un enjeu très important.
- 2°/ Le découpage des diplômes en blocs de compétences a été conçu pour ouvrir une voie d'accès modulaire et progressive à la certification. Il doit en principe faciliter des parcours professionnels ascendants ainsi que des reconversions professionnelles grâce à des actions de formation continue, complétées le cas échéant par la VAE. Or pour les métiers du travail social, la lenteur et l'insuffisante cohérence du processus de révision des référentiels de diplômes constituent un obstacle à la réalisation de cette ambition. Dans cette filière, les conditions de préparation des diplômes de niveau 6 (ES, ASS) pour les titulaires de diplômes de niveau 4 (ME, AMP) sont même aujourd'hui moins favorables que par le passé. Une mise en cohérence des référentiels des diplômes aux différents niveaux (de 3 à 7) doit intervenir rapidement. L'acquisition des blocs de compétences dans un processus de formation cohérent pour le professionnel est une garantie de transformation des pratiques professionnelles.
- 3°/ Pour l'heure, aucun bloc de compétences commun n'a été défini avec les professions de l'animation. Celles-ci voient leurs certifications inscrites dans le code du sport, tandis que les établissements dans lesquels ces professionnels exercent majoritairement, sont inscrits dans le code de l'action sociale et des

17 Formation diplômante et formation certifiante : les deux notions se recouvrent largement et peuvent souvent être utilisées comme synonymes. Les diplômes professionnels délivrés au nom de l'État sont la modalité dominante de la certification professionnelle mais pas la seule ; il existe des certifications de branches professionnelles, le CQP et des titres professionnels créés ou délivrés par des organismes de formation ou par l'État. Sur ce sujet, voir l'avis du CESE sur « Les certificats de qualification professionnelle » (rapporteur : Dominique Gillier), septembre 2016, pp. 13 à 16.

familles (CASF). On peut également noter que le BAFA, souvent préalable à ces métiers, est également présent dans le CASF. Une réflexion susceptible de repositionner l'animation au sein des métiers reconnus par le CASF semble nécessaire.

Préconisation 19 : actualiser et harmoniser les référentiels de certification et de formation

Demander aux ministères certificateurs de :

- faire procéder à l'actualisation et l'harmonisation des référentiels de formation et de certification avec un travail conjoint des CPC concernées et avec les apports des travaux issus du HCTS ;
- faciliter l'accès à ces diplômes par la formation tout au long de la vie et par un processus de VAE, le cas échéant rénové et adapté à ce secteur.

Les représentants des branches professionnels et des OPCO, entendus par le rapporteur et la commission, considèrent que les fonds de la formation professionnelle sont généralement insuffisants pour permettre aux établissements d'assumer les coûts de formations diplômantes, nécessairement longues. En premier lieu, une meilleure ingénierie des référentiels de certification avec une mise en commun pertinente des blocs de compétences entre les diplômes permettrait d'optimiser ces temps de formation en évitant d'imposer aux candidats et candidates, la validation théorique de certaines compétences qu'ils et elles maîtrisent déjà de par leur pratique professionnelle. En second lieu, le dispositif de reconversion ou promotion par alternance, Pro A, qui ouvre droit à un financement par les OPCO sur la part légale des fonds de la formation professionnelle, est encore peu connu et peu utilisé tant par les établissements que par les salariés. Une réflexion commune aux pouvoirs publics, aux partenaires sociaux des branches concernées et aux représentants des OPCO sur les raisons du faible recours à ce dispositif mériterait d'être conduite.

2. Les temps d'échanges collectifs : supervision et analyse de pratique

Ils doivent permettre à chaque professionnel de prendre le recul nécessaire pour porter un regard réflexif sur sa pratique professionnelle et son positionnement vis-à-vis des personnes accompagnées. La mise en commun des expériences et des préoccupations lors de ces temps d'échange est indispensable à la structuration du collectif, à la recherche d'une bonne organisation du travail au sein des équipes dans un souci de complémentarité entre les différents types d'intervention.

Ces temps de partage et de retour sur les pratiques professionnelles peuvent faire l'objet de prise en charge sur les fonds de la contribution conventionnelle supplémentaire à la formation continue lorsqu'ils existent, comme c'est le cas pour les établissements relevant de l'OPCO de la cohésion sociale (Uniformation). L'assimilation de ce type d'actions à de la formation professionnelle peut être justifiée lorsqu'elle requiert l'intervention de formatrices et formateurs chargés de l'animation des réunions et de la mise en œuvre des techniques d'analyse de pratiques. Toutefois, ces temps essentiels de réunions du collectif de travail qui doivent être suffisamment

fréquents et réguliers, n'imposent pas toujours la présence d'un intervenant extérieur, et doivent être considérés comme partie intégrante des tâches dévolues aux salariés dans l'exercice de leur mission (cf. préconisation 8).

3. La formation d'adaptation et d'actualisation des compétences

Il s'agit d'un enjeu essentiel de la formation continue, en particulier pour des professions confrontées à l'évolution de la société et de leurs usagers ainsi qu'aux changements dans les politiques sociales et à une vision renouvelée de l'accompagnement des personnes.

Les modalités actuelles d'organisation de la formation professionnelle ne permettent pas aux employeurs d'accéder au financement légal mutualisé pour ce type de formation lorsqu'elles ne sont pas certifiantes. Par ailleurs, il serait peu compréhensible et sans doute peu motivant pour les salariés, si tout débouché en termes de certification et de qualification était écarté pour des formations visant l'actualisation des compétences et même l'acquisition de nouvelles compétences.

Préconisation 20 : investir dans la formation continue

Le CESE incite les partenaires sociaux des branches professionnelles concernées à investir dans un système de formation, d'adaptation et d'actualisation des compétences des salariés pour répondre à l'évolution des besoins, des pratiques et des politiques publiques. Cet investissement pourrait être financé en fléchant différemment des moyens existants, par des fonds conventionnels et/ou avec le concours de la puissance publique.

Déclarations des groupes

Titre groupe + espace après 3pt

Alinéa_montserrat

Titre groupe

Alinéa_montserrat

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble de la résolution
Le CESE a adopté.

NOMBRE DE VOTANTES ET DE VOTANTS : **122**

POUR : **122**

CONTRE : **0**

ABSTENTION : **0**

Ont voté pour : 122

Les métiers de la cohésion sociale

RAPPORT

« Le travail social vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté. Dans un but d'émancipation, d'accès à l'autonomie, de protection et de participation des personnes, le travail social contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement.

À cette fin, le travail social regroupe un ensemble de pratiques professionnelles qui s'inscrit dans un champ pluridisciplinaire et interdisciplinaire. Il s'appuie :

- sur des principes éthiques et déontologiques ;*
- sur des savoirs universitaires en sciences sociales et humaines ;*
- sur les savoirs pratiques et théoriques des professionnels du travail social et les savoirs issus de l'expérience des personnes bénéficiant d'un accompagnement social, celles-ci étant associées à la construction des réponses à leurs besoins.*

Il se fonde sur la relation entre le professionnel du travail social et la personne accompagnée, dans le respect de la dignité de cette dernière.

Le travail social s'exerce dans le cadre des principes de solidarité, de justice sociale et prend en considération la diversité des personnes bénéficiant d'un accompagnement social. »¹

*

* *

Dans le cadre de la préparation de ce rapport et de cet avis, le Conseil économique, social et environnemental a procédé à une consultation publique entre le 1^{er} mars et le 15 avril 2022, à destination des professionnels de la cohésion sociale, des étudiants/étudiantes en formation, des formateurs/formatrices et des personnes accompagnées. En lançant cette plateforme, le CESE a souhaité s'intéresser aux causes profondes du malaise qui traverse ce secteur : perte d'attractivité de la profession, conditions d'exercice et difficultés inhérentes aux missions, usure professionnelle, souffrance et perte de sens au travail.

Certains des propos recueillis auprès des publics concernés ont été retenus pour illustrer des développements de ce rapport, en particulier ceux consacrés aux pratiques professionnelles et aux conditions de travail.

¹ Décret n° 2017-877 du 6 mai 2017 relatif à la définition du travail social.

I - AU CŒUR D'UN TRAVAIL DEGRADÉ ET SOUS TENSION

Faire son travail est-il encore possible dans les métiers du social ? La plateforme consultative, les auditions et les entretiens du Conseil économique, social et environnemental (CESE), convergent pour caractériser une crise des métiers du social dont les causes ont un caractère structurel. L'expression des professionnels sur leur travail et pratiques professionnelles, permet de mieux en rendre compte. Si les professionnels sont fiers d'exercer leur métier², les témoignages de découragement, le sentiment d'une perte de sens du travail dans des professions qui requièrent un fort engagement personnel, sont fréquents.

La compensation de cet engagement par la reconnaissance symbolique, repose au minimum sur le sentiment d'aider utilement les personnes. Or, les professionnels comme les personnes accompagnées, vivent cette crise en observant une dégradation des conditions d'exercice des métiers du social, qui empêche un accompagnement satisfaisant notamment en raison de la diminution du temps consacré à la relation à l'autre. D'autres facteurs structurels, tels que les représentations collectives sur ce secteur ou une régulation budgétaire de l'offre d'accompagnement, s'accumulent depuis de nombreuses années pour expliquer la perception d'une dégradation de la situation. Les conditions de travail et la santé des personnels s'en ressentent, ce qui peut conduire à une forme de violence institutionnelle.

A. Des pratiques professionnelles empêchées : la réduction du temps de la relation aux autres

1. Réduction et invisibilisation des temps de travail relationnel

1.1. La réduction du temps de la relation utile

Le manque de temps pour accompagner et écouter les personnes est la première difficulté identifiée dans le secteur du travail social à travers les témoignages recueillis sur la plateforme. La priorité accordée au traitement de questions à régler en urgence d'un côté, à des tâches de *reporting* de l'autre, finit par réduire ce temps de la relation aux personnes et par le rendre moins visible.

C'est toute une communauté de vie et de travail qui ressent cette pression sur les temps consacrés à la relation aux personnes accompagnées, un temps pourtant fondamental à la réalisation de ce travail, mais dont la réduction apparaît chronique et systématique.

Les personnes accompagnées qui sont intervenues sur la plateforme consultative sont nombreuses à observer une moindre disponibilité temporelle ou empathique des professionnels. Pour 24,6 % d'entre elles, le maintien d'un temps d'écoute et

2 C'est le cas de 90,8 % des répondants et répondantes à la plateforme.

d'accompagnement consacré à la relation aux autres est un enjeu prioritaire³. Que ce soit du côté des professionnels ou des personnes accompagnées, l'accumulation des tâches et activités à mener prend le pas sur la construction de la relation. Il s'agit principalement d'actes administratifs, d'injonctions au projet ou à l'activité qui sont décorrélés de la relation éducative nécessaire à l'autonomie ou l'émancipation des personnes. Ce processus a notamment été relevé par l'IGAS qui a constaté que certains mécanismes d'accompagnement tels les contrats d'engagement réciproques entre l'accompagnée et la structure d'accompagnement, sont devenus des obligations légales, des « aides contraintes ». Effectivement, elles se traduisent aux yeux des professionnels et des personnes accompagnées dans des formulaires administratifs à remplir, et sont loin d'être perçues comme des leviers dans la réalisation d'un parcours d'insertion.

Ainsi, même si ces tâches sont « bien » réalisées autrement dit sans maltraitance, elles ne permettent pas d'estimer que le travail est fait, et produisent ainsi un conflit de sens du travail important. Avec la simplification des modalités de gestion, considérées comme des tâches qui prennent trop de temps, l'enjeu du temps de travail relationnel est placé en tête des préoccupations des professionnels qui ont répondu à la consultation en ligne.

La réduction du temps de travail consacré aux relations éducatives et à la relation aux autres, a des effets très concrets que la mission du CESE auprès d'établissements spécialisés dans le handicap a pu constater lors de son déplacement à Lyon⁴. Par exemple, l'espace, le temps et les moyens consacrés à des tâches éducatives et à l'éveil sensoriel dans une maison d'accueil spécialisée pour des personnes polyhandicapées demeurent sous-utilisés, faute de temps à consacrer à cette activité.

1.2. Le temps du travail en collectif pour construire la réflexivité des pratiques et la dimension éthique

Le temps consacré par les organisations aux échanges entre professionnels est essentiel pour garantir l'effectivité de la réflexivité nécessaire au travail social et éducatif.

Les temps dédiés aux relations d'équipe, qu'ils soient formels ou informels, permettent les échanges indispensables à la mise en œuvre de l'interdisciplinarité et de la transversalité et ainsi qu'à l'étayage de la pratique professionnelle. Ces échanges fondés sur l'articulation de points de vue professionnels différents, sont la garantie tant de la qualité du travail des professionnels que de leur sécurité et de celle des personnes accompagnées. Ils conduisent notamment à un étayage des actions à mener, et guident le travail des personnels en leur permettant de prendre du recul ou en leur offrant le soutien dont ils peuvent avoir besoin. Le temps consacré à ces activités relationnelles en équipe semble également être réduit par les modes d'organisation du travail aujourd'hui observés. Ces constats sont à la fois ceux des usagers, des

3 Réponse à la question 5 du questionnaire de la plateforme adressé aux personnes accompagnées et aux aidants/aidantes.

4 Déplacement d'une délégation de la commission Travail et emploi dans trois établissements du secteur du handicap de l'agglomération Lyonnaise : la maison d'accueil spécialisée Jolane à Meyzieu, la maison d'accueil médicalisé « Les jardins de Meyzieu », l'institut médico-éducatif « Les coquelicots », 6 avril 2022.

professionnels et des encadrants comme des accompagnants, qui regrettent par ailleurs un sous-investissement dans le temps nécessaire à l'organisation des activités, à la prévention, la supervision et la transmission des savoirs et des informations. Cette tendance semble s'être accentuée ces dernières années sous l'effet des réorganisations structurelles intervenues dans le secteur.

2. Inflation administrative et gestionnaire : disparition du temps consacré à la relation aux autres

2.1. L'occultation de temps réels du travail

Sur leur temps de travail, les professionnels sont invités à rendre compte de plus en plus souvent des seules activités prescrites ou observées par les autorités de tutelle. Ce *reporting* extrêmement chronophage car il favorise un mécanisme managérial « à l'acte » ou au projet sans rapport avec la réalité de l'accompagnement, a un effet négatif sur le temps affecté aux personnes accompagnées.

Pour peu que la relation humaine n'entre pas dans les critères de suivi, le temps qui lui est dédié n'est pas pris en compte dans les statistiques alors qu'il constitue l'essentiel du travail des métiers du social.

À ce titre, la mise en place de nomenclatures normées telles que SERAPHIN-PH⁵, qui vise à retracer précisément les actes, les modalités d'accompagnement et les besoins des personnes comme à organiser une nouvelle forme de dialogue de gestion, ne permet pas une réelle prise en compte du temps utile à la relation qui est pourtant le fondement du travail social. Ce type d'outil risque de conduire à un déséquilibre entre travail prescrit et travail réel. La réponse aux besoins des personnes accompagnées s'en trouve compromise et l'évaluation de l'activité par la hiérarchie ou les tutelles s'en trouve faussée.

« On n'arrête pas de nous demander de justifier de notre travail, on perd un temps fou à remplir des cases pour dire ce qu'on a fait et le temps que ça nous a pris ! Où est la confiance ? L'accompagnement humain ne se mesure pas quantitativement mais qualitativement... »

Extrait de la plateforme du CESE, femme 31-40 ans, assistante de service social.

2.2. L'inflation du *reporting* au détriment du travail social et éducatif.

La conséquence de ces modes d'évaluation de l'activité aboutit à une inflation des procédures de contrôle du travail au détriment du travail lui-même. Elles s'inscrivent dans des dynamiques de restructurations d'associations appelées à rationaliser leurs gouvernances. Cette évolution des modes de management a éloigné du terrain, les cadres et les gestionnaires de structure.

Confrontés à cet éloignement des pratiques constitutives du métier, de nombreux professionnels partagent un sentiment de perte de temps dans des tâches

5 Le « Services et établissements : réforme pour une adéquation des financements aux parcours des personnes handicapées » porte l'ambition du projet de concevoir une allocation de ressources aux établissements et services médico-sociaux, qui favorise le parcours des personnes handicapées.

qui ont pour objet de souscrire à des dispositifs de gestion, de mettre en œuvre des démarches qualité ou des enquêtes de satisfaction.

Parmi les changements intervenus dans leur situation de travail au cours des dix dernières années, les professionnels observent de manière récurrente : la « *multiplication des outils de contrôle de nos emplois du temps - pour répondre aux attentes des financeurs - qui empiètent sur nos interventions et nous rajoutent du temps de travail sur un calendrier déjà bien chargé* ».

Extrait de la plateforme du CESE, homme, 25-30 ans, animateur socio-éducatif/socio-culturel.

Lors de l'audition de l'assemblée des départements de France (ADF)⁶, à budget équivalent par personne, le coût d'administration du travail serait de 10 % en Allemagne, quand il est de 20 % en France. Cette dimension financière du temps consacré au *reporting*, assez peu évoquée, mériterait d'être analysée plus finement en observant la réalité au-delà des seuls retours de terrain, pour faire la part entre les dépenses évitables et celles effectivement investies dans le temps d'accompagnement.

« *On ne voit plus les personnes accompagnées que par le prisme de l'administratif : documents contractuels renseignés dans les tableaux ou logiciels de suivi, taux d'occupation* ».

Extrait de la plateforme du CESE, homme, assistant social, 41-50 ans.

À cet égard, les modalités de *reporting* ont un impact sur l'exercice des métiers de la relation : l'utilisation de l'outil informatique peut demander plus de temps qu'un compte-rendu manuscrit. Si ce dernier sert la ou le professionnel dans sa pratique, le compte-rendu informatique en raison de son formalisme poussé, n'est un appui que pour le/la gestionnaire et le pilote de la structure⁷.

1.3. Des outils qui ne servent pas la réflexivité sur les pratiques professionnelles du travail social

« *Le social ne s'improvise pas ; arrêtons de faire appel à des technocrates, des chargés de mission qui sont payés très cher et qui n'apportent pas grand-chose dans l'accompagnement* ».

Extrait de la plateforme du CESE, homme, animateur social, encadrant, 61 ans et plus.

Outre qu'ils prennent du temps, des outils de *reporting* mal utilisés n'apportent rien à l'exercice des métiers du social. Ils renforcent au contraire l'isolement des professionnels contraints de répondre à la commande, et ne sont d'aucune utilité à un travail collectif d'étayage de la relation aux autres. S'ajoutent ainsi des outils qui guident le travail vers d'autres finalités que celle du travail social et le détournent de la relation sociale et éducative. Si le *reporting* permet de piloter les activités des structures pour en assurer une bonne gestion financière, son inflation et son hyper-normativité sont problématiques.

6 Entretien du rapporteur avec Frédéric Bierry, vice-président en charge de la Solidarité, de la Santé et du Travail de l'Assemblée des départements de France (ADF), 27 avril 2022.

7 Entretien du rapporteur avec Lise Demailly, professeure émérite de sociologie, Université de Lille, 16 mars 2022.

L'insatisfaction des professionnels est d'autant plus forte que l'analyse de la pratique est un élément essentiel du savoir-faire des métiers du social. Les temps de réunion interne au sein de l'institution mais aussi, dans de nombreux cas, avec les professionnels d'institutions partenaires, sont considérés comme indispensables pour mener à bien les missions d'accompagnement. Or, les temps d'analyse de la pratique sont souvent mis à mal parce que les structures ont besoin d'affecter les moyens humains, déjà insuffisants, à d'autres tâches. Les directions qui assument une forme de management indifférente à la spécificité des métiers exercés, ont tendance à considérer ces temps comme « improductifs », alors même que pour les professionnels, il importe de pouvoir mesurer par un retour réflexif sur leur pratique, ce que leurs interventions ont produit⁸.

3. Difficultés à recruter, recours à l'intérim et aux contrats courts : des facteurs de désorganisation des collectifs de travail

« Il y a 10 ans, j'étais jeune diplômée, les équipes de l'époque m'encourageaient à questionner, remettre en question et à oser, on parlait « don de soi ». Aujourd'hui, les stagiaires arrivent avec en tête l'idée d'être intérimaire car sinon « ça ne vaut pas le coup d'être éducatrice ». Les objectifs ont changé... ».

Extrait de la plateforme du CESE, femme, 31-40 ans, éducatrice spécialisée en libéral.

3.1. Des postes non occupés, de plus en plus difficiles à pourvoir

L'argument de l'insuffisance des moyens financiers, matériels et humains par rapport à l'augmentation des besoins, est régulièrement cité pour expliquer la dégradation de la situation dans les métiers du social. Il est avancé avec plus ou moins de force en fonction des territoires et de l'intensité de la concurrence entre les structures du social et du médico-social.

Les difficultés de recrutement actuellement observées ne sont pas liées à un manque de postes, mais bien à un manque criant de candidats et candidates. Ces difficultés qui selon les acteurs rencontrés montent en puissance depuis 10 à 15 ans, ont été très largement exacerbées avec la pandémie de Covid. Avec la fuite des personnels permanents, s'est accrue la nécessité de faire appel encore plus massivement aux contrats à durée déterminée (CDD), à l'intérim et à l'exercice libéral, obligeant les professionnels et professionnelles en poste à former continuellement les nouveaux arrivants ainsi qu'à adapter leurs propres plannings de travail.

3.2. Le *turn-over* : mise en échec de la nécessaire construction des collectifs de travail

Le recours aux CDD et à l'intérim dans le secteur peut avoir des effets négatifs sur la motivation des professionnels permanents à exercer dans le secteur. Par exemple, la part des aides médico-psychologiques employées en CDD était en 2018 plus

8 Audition de Simon Heichette, maître de conférences en sociologie à l'Institut Universitaire d'Angers, 8 mars 2022.

élevée (18,6%) que dans la population générale (15,8%)⁹. En raison des difficultés de recrutement, les volumes de recours aux intérimaires augmentent régulièrement et plus nettement que dans d'autres secteurs, dans l'hébergement médico-social et social et action sociale sans hébergement depuis une dizaine d'années¹⁰. Cette situation a des conséquences négatives sur le fonctionnement des services : la construction sur la durée d'un collectif cohérent, où la définition du rôle de chacun et chacune dans le partage du travail permet de faire face aux urgences, est rendue plus difficile dans un tel contexte. Or, l'appel aux CDD et à l'intérim s'est encore accentué avec la crise, les sociétés d'intérim spécialisées ayant admis leur incapacité à fournir jusqu'à 30 % des demandes. Ce besoin ouvre la porte à des pratiques de travail temporaire moins attentives aux conditions des prestations pour attirer les candidats et candidates, avec des effets induits sur les collectifs de travail¹¹.

Les professionnels les plus expérimentés (les plus anciens dans les établissements) constatent un nouveau rapport au travail de la part de collègues à la recherche de rémunérations plus avantageuses et d'une plus grande latitude vis-à-vis de conditions de travail qu'ils et elles peuvent juger par trop dégradées, quel que soit leur âge.

L'idée que seuls les plus jeunes professionnels changeraient d'emploi en faisant le choix de l'intérim pour multiplier les expériences et rechercher une meilleure rémunération, n'est pas suffisante pour expliquer la situation actuelle.

3.3. Un travail « dégradé » qui en devient maltraitant

En outre, les contrats courts ont un coût important : l'utilisation de CDD ou d'intérim coûte plus cher (2,4 et 3 fois pour l'intérim¹²), ce qui grève les budgets contraints des structures, *a fortiori* dans une situation de pénurie de financements publics. Ce fort *turn-over* entretient un changement permanent au sein des structures, mettant à mal l'engagement durable auprès des personnes accompagnées et de leurs proches aidants/aidantes. Ceci étant, le recours aux contrats de court terme permet d'assurer que les postes de travail soient occupés et les plannings respectés.

La transmission plus complexe des informations sur les publics suivis comme la vérification des apprentissages des nouveaux arrivants, nécessitent un encadrement de proximité renforcé et quotidien. Or, dans l'urgence, ce travail d'animation est vite négligé, ce qui pèse à la fois sur la qualité des prestations, le respect des droits la satisfaction des professionnels et des usagers.

Dans certains secteurs, la connaissance des personnes accompagnées nécessite une attention toute particulière sur le temps long des parcours personnels. De plus, la prise en compte fine des savoirs expérientiels de ces personnes, exige de consacrer du temps à l'écoute et à l'analyse collective des pratiques. Dans ces conditions, l'instabilité chronique des équipes ne peut que générer des dysfonctionnements. Jusqu'alors

9 Données de la DREES pour 2018, <https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/les-professions-sociales-effectifs-profil-et-caracteristiques-des-emplois/information>.

10 <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/lemploi-interimairre>
Dans ce secteur (série QB) le recours à l'intérim, selon les données mensuelles de la DARES, a été multiplié par cinq en dix ans.

11 Entretien du rapporteur avec l'équipe de direction d'Appel médical, le 25 avril 2022.

12 Chiffre obtenu lors de la visite de terrain et confirmé par l'entretien du rapporteur avec Appel médical, filiale de Randstad spécialisée dans les métiers du social et du médico-social, 25 avril 2022.

apprenantes, les organisations de travail sont aujourd'hui, pour de très nombreux professionnels et publics accueillis, devenues maltraitantes faute de moyens humains et financiers.

Dans un véritable cercle vicieux, le recours de plus en plus systématique aux contrats courts est devenu nécessaire pour pourvoir dans l'urgence à des postes de travail, mais il génère une forte dégradation des collectifs de professionnels, altère la qualité des accompagnements et le sens du travail pour les « permanents » comme pour les « remplaçants ». Par ailleurs, l'instabilité des équipes de travail peut se traduire par le report de la prise en charge des personnes sur leurs familles et proches aidants/aidantes ainsi que le soulignent près de 70 % de ceux et celles que le CESE a interrogés.

B. Des représentations peu valorisantes et biaisées

1. Des métiers et des missions « invisibles » ?

La conviction que les métiers du social répondent à des besoins de plus en plus complexes est assez largement partagée par les professionnels. Ces derniers ont aussi le sentiment d'une insuffisante prise en compte de ces besoins. Alors que les professionnels ont pleinement conscience de leur rôle et des missions à remplir quotidiennement, la faible place accordée à ces enjeux dans le débat public leur paraît symptomatique du peu d'intérêt accordé aux questions sociales auxquelles ils se consacrent. Le manque de cohérence des mesures décidées qui ne satisfont ni leurs attentes ni les besoins des personnes accompagnées, témoignent avec force d'une déconnexion avec le terrain.

En dépit de l'existence de nombreuses instances censées faire remonter tant la parole des professionnels que celle des personnes accompagnées¹³, la question des métiers de la cohésion sociale, en dehors de circonstances exceptionnelles, ne donne quasiment pas lieu à débat. Le récent regain d'intérêt pour ces enjeux dans l'agenda du Gouvernement est souvent analysé comme un effet rebond de la réponse apportée aux soignants et soignantes lors de leur mobilisation pendant la pandémie, alors que les personnels du médico-social et du social, très mobilisés également, avaient été « oubliés » dans les mesures de revalorisation. Certains n'y ont toujours pas leur place. En parallèle, les assises de l'animation ont voulu répondre aux dangers d'une pénurie d'animateurs et animatrices en ACM, à la perte d'attractivité et de valorisation de ces métiers, sans parvenir à englober l'ensemble du champ de l'animation dans la réflexion et à annoncer une revalorisation des salaires qui y sont également très faibles.

Ce sujet est également peu présent dans les débats parlementaires¹⁴. Ainsi ces sujets sociaux, lorsqu'ils viennent au Parlement, y sont abordés sous un prisme essentiellement financier à l'occasion des lois de financement de sécurité sociale ou des lois de finance concernant le budget de l'État. Les « dépenses sociales » apparaissent ainsi comme un coût pour le budget de la nation et non comme un

13 Audition de Véronique Arriau, vice-présidente du Haut-conseil du travail social (HCTS), 16 février 2022 ; Lou-Jayne Hamida et Ferdinand Njoh Njoh, membres du Conseil national des personnes accueillies/et ou accompagnées (CNPA), 8 mars 2022.

14 Entretien du rapporteur avec le député Stéphane Viry, 10 mars 2022.

investissement utile à la prévention des maux dont souffre la société. Il a récemment fallu qu'un scandale éclate pour que l'agenda politique mette à son ordre du jour le traitement réservé aux personnes accompagnées et aux professionnels en ont la charge, en l'occurrence dans des EHPAD. Une mission Flash « Orpea » a été constituée pour aborder, en réaction et non en anticipation ou en prévention, la question des conditions de travail dégradées des professionnels en EPHAD. Le même type de remarque peut être fait à propos de l'ensemble des métiers du social et de l'éducation non formelle.

2. Les métiers du social à l'épreuve de l'effet miroir

En dépit des savoir-faire et des qualifications nécessaires au « traitement social des questions sociales » qui se sont complexifiées, le professionnalisme nécessaire à l'accomplissement de nombreuses missions qui réclament des compétences diverses et surtout la prise en compte de savoirs expérientiels singuliers, propres à la situation des usagers/usagères et à leur environnement, est peu reconnu. Si un diplôme ou une qualification de niveau élevé sont loin d'être indispensables à l'exercice de tous les métiers du social ; l'expérience acquise, faite d'un ensemble de connaissances et de pratiques réflexives sur le terrain, est en revanche irremplaçable. Or, elle n'est pas toujours considérée comme relevant d'un accomplissement ou d'un professionnalisme légitime.

Au contraire, les notions de fragilité ou de vulnérabilité ne correspondent pas aux représentations d'une société qui tend à survaloriser la réussite et l'hédonisme, lesquelles peuvent déteindre sur l'image des publics accompagnés et des institutions investies dans l'action sociale, en dépit de tous les efforts de communication déployés.

Dans la polyvalence de secteur ou d'autres services sociaux hospitaliers ou de l'Éducation nationale, acteurs expriment un fort sentiment de déconsidération.

« On est confronté sans cesse à la précarité, aux maux des personnes, à des histoires et des comportements traumatiques, aux troubles psy et nous sommes là, seuls à faire front, à les écouter, les recevoir et les aider, sans être considérés nous-même par notre pays. Nous sommes oubliés, invisibles au même titre qu'eux. Les réponses des politiques, des directions, sont incohérentes avec ce qui est attendu. »

Extrait de la plateforme du CESE, femme, 25-30 ans, assistante de service social.

« Les publics eux-mêmes peuvent être rendus invisibles ou mis en très grande difficulté » par les nouvelles modalités de traitement des demandes, de plus en plus dématérialisées. Ainsi de nombreuses institutions ont fermé ou réduit leur accueil physique du public et par voie de conséquence, leurs effectifs d'accueil et d'accompagnement aux prestations sociales. L'idée que l'action sociale puisse se résumer aux « guichets » permettant la redistribution de prestations financières dont la dématérialisation faciliterait l'accès, est trompeuse et réductrice. Cette évolution liée à un contexte d'attrition et de diminution globale de l'accès aux services publics ou aux caisses de sécurité sociale, fait disparaître les files d'attente, pas les besoins d'accompagnement. La Défenseure des droits alertait d'ailleurs en février 2022, sur le transfert de responsabilité sur l'usager/usagère dans l'accès à ses droits, et le manque d'alternative physique au tout numérique ou d'accompagnement par des professionnels.

Pour trouver une réponse à ses besoins, une partie des publics se tourne alors vers les seuls interlocutrices/interlocuteurs humains qu'elle trouve. Il revient alors bien souvent à la polyvalence de secteur dont la compétence relève des départements, ou aux CCAS et aux travailleuses/travailleurs sociaux dans leur ensemble et de n'importe quelle institution, de traiter aujourd'hui ces demandes et prévenir dans la mesure du possible, le non-recours aux droits.

Pour ces professionnels du social, le temps de présence physique auprès de personnes en besoin d'accompagnement pour leur permettre de gagner en autonomie, ne s'est jamais réduit à des interactions « techniques » ou « de guichet ». Il se déploie sur une durée non homogène, et adaptée aux besoins de la personne afin de lui apporter une réponse. Il implique non seulement des connaissances du droit et du fonctionnement des prestations mais aussi et plus fondamentalement, des connaissances et des savoir-faire d'accompagnement dont l'efficacité ne peut combler la hausse des besoins induits par le virage numérique de l'accès au droit.

3. « Des métiers de femmes » ?

3.1. Des effectifs féminisés : escalier pour les uns, plafond de verre pour la majorité

Le secteur est fortement féminisé : 91 % d'assistantes sociales, près de 70 % de femmes dans les métiers de l'animation, entre 65 % et 68 % chez les moniteurs-éducateurs et 78 % dans les missions locales d'insertion. Pour les métiers plus singulièrement impliqués dans la prise en charge des enfants ou des personnes âgées, la part des femmes est encore plus évidente : elles représentent 99 % des aides à domicile, 100 % des techniciennes de l'intervention sociale et familiale et près de 98 % des conseillères en économie sociale et familiale¹⁵.

Les données permettent aussi d'observer une division sexuelle du travail ou du moins une spécialisation sexuée. Les femmes sont plus présentes dans les activités de soin ou qui concernent l'hygiène alors que les hommes sont relativement plus nombreux dans les activités éducatives.

Cette présence importante des femmes dans les métiers du social ne se traduit pas forcément au sommet de la hiérarchie. La féminisation du travail social souffre d'une très forte inégalité hiérarchique puisque les hommes représentent 60 % des responsables de services alors qu'ils constituent moins de 10 % des travailleurs sociaux.

Les hommes travailleurs sociaux ont plus souvent et plus rapidement accès aux postes hiérarchiques. Moins longtemps précaires, plus rapidement directeurs ou chefs de service, ils perçoivent ainsi en moyenne des salaires plus élevés. Le travail social est donc majoritairement féminin mais peine à faire une place aux femmes dans l'encadrement. En effet, les représentations sociales associées au féminin et au masculin, influencent les perceptions de l'encadrement. Le concept d'escalier de verre résume la situation : les hommes évoluent mieux dans les domaines dits « féminins » car leur choix d'orientation vers des métiers féminisés les font considérer comme « sortant du lot »¹⁶.

15 Marc Bessin, « La division sexuée du travail social », Informations sociales, 2009/2, n° 152, pp. 70 à 73.

16 Audition de Véronique Bayer, précitée.

3.2. Les biais d'une représentation « genrée » des métiers

(a) Les effets de l'essentialisation des compétences

Le travail social a d'abord été le fait des femmes que l'industrialisation a poussées sur le marché du travail¹⁷. Du fait d'une vision essentialiste très répandue au moment de cette ouverture du marché du travail (en particulier dans le mouvement féministe maternaliste), s'est imposée l'idée selon laquelle le savoir-faire social dépend d'un savoir-être femme, voire d'un savoir-être mère et donc d'une vocation (les femmes y seraient « destinées »)¹⁸. Le champ du social s'est construit en transposant à la sphère professionnelle, des activités traditionnellement associées aux femmes.

Cependant, très peu d'écrits sur le travail social abordent ces questions et remettent en cause ces arguments essentialistes, notamment en raison du retard pris sur l'intégration des études de genre au sein de l'espace académique¹⁹.

Par ailleurs, cette idée de « vocation féminine » pour les métiers du social les a placées dans une tension entre vocation et profession, elle-même inscrite dans l'opposition des sphères productive et reproductive. Une compétence liée à l'idée de vocation était ainsi caractérisée de « naturelle », « d'innée » et donc ne rentrant pas dans le champ de la professionnalité.

La réalité de ces métiers démontre au contraire la nécessité d'une grande professionnalité, d'un panel large de compétences, de savoir-faire et de savoir-être indispensables au bon accompagnement des publics. Des compétences qui s'apprennent, se travaillent, s'entretiennent. Axées pour partie sur le relationnel, cet aspect ne doit pas être survalorisé au détriment de l'aide matérielle que le ou la professionnelle est en mesure d'apporter à la personne accompagnée.

Considérer la pertinence d'une approche genrée des métiers, permet de constater la permanence et les conséquences fortes et nombreuses des représentations sociales tant dans les perceptions de ces professions que dans la pratique quotidienne de ces métiers et le besoin urgent de reconnaître et valoriser les compétences nécessaires à leur exercice.

(b) Représentations genrées et objectivation des compétences

De nombreuses représentations sociales fortement stéréotypées prédominent dans les perceptions des professions sociales. Les observations menées par des chercheurs et chercheuses sur les situations de travail, montrent que des compétences, souvent associées à un mode d'exercice féminin ou masculin des métiers, sont en réalité mobilisables par des personnes des deux sexes bien que valorisées différemment en fonction du genre²⁰.

Dans ces métiers, les compétences et les résultats les plus probants semblent se manifester non pas par une forme « d'autorité sur », de « pouvoir sur », mais par la construction d'une relation qualitative qui « fait autorité », et un soutien suffisant

17 Knibiehler, 1998.

18 M. Bessin, *ibid.*

19 *Ibid.*

20 Audition d'Aurélien Cadet, éducateur-chercheur, éducateur spécialisé, doctorant en sociologie à l'IRIS/EHESS, 20 avril 2022.

à la personne ou au collectif accompagné. Cette forme de relation à l'autre semble peu mise en évidence ou valorisée au sein des organisations de travail, en raison de l'influence des rapports de domination ou des représentations genrées des métiers et des pratiques²¹.

La perspective des études critiques sur les représentations genrées du métier, permet d'interroger les pratiques professionnelles des hommes comme des femmes, dont la mission commune est d'aider les personnes à améliorer leur situation, mais dont l'expression peut diverger en fonction du genre. Les approches scientifiques et analytiques constatent la permanence de schémas genrés dans les pratiques professionnelles, ce qui ne peut être interrogé par la seule recherche de mixité ou de parité dans les équipes, en particulier de direction. En effet, les observations sociologiques confirment l'organisation de rôles sociaux exprimés comme complémentaires mais différents pour les hommes d'un côté et pour les femmes de l'autre. Or, aucune remise en question de ceux-ci en cherchant à dégenrer pour libérer les pratiques, n'est possible qu'en interrogeant la mixité.

Ce dernier point ne doit cependant pas remplacer une réflexion plus approfondie sur la construction genrée des représentations et pratiques internes et externes. Dans des métiers aux effectifs très largement féminisés, la parité dans les équipes de direction serait en l'occurrence très défavorable aux femmes dont le travail de terrain demeure aujourd'hui invisibilisé. Ainsi, les femmes se trouvent souvent privées de possibilité d'évolution dans des hiérarchies occupées par des hommes, également plus nombreux à diriger les organisations.

(c) Représentations du soin et du « prendre soin »

Parmi les représentations qui concourent à une moindre valorisation du social et qui recoupent aussi partiellement la division sexuée du travail social, la comparaison avec le secteur du soin colporte aussi certains biais. L'attractivité et la survalorisation sociale des professionnels « du soin » (le « cure ») sur les actions du « prendre soin » (le « care ») par les professionnels du social, peuvent également être analysées comme un effet de subordination possible du secteur du « prendre soin » (le « care ») à des logiques de réglementation et de gestion venant du monde de la santé où l'autorité prescrit d'abord des actes et des techniques qui peuvent être quantifiables et par ricochet, le temps de soin nécessaire. Dans la division des savoirs et des pratiques, les temps invisibles du prendre soin de l'autre, qui s'organisent d'abord dans une présence et moins dans un temps d'intervention, sont moins bien considérés que des activités à caractère technique, mesurables en termes de coût et par là même, évaluable. Certains témoignages s'étonnent alors qu'à l'hôpital même, la pratique de la tarification à l'activité fasse l'objet de critiques importantes.

21 Audition de Véronique Bayer et Aurélien Cadet, précitée.

C. Des salaires trop faibles

« Il faut exiger un salaire suffisamment haut pour ne pas être pauvre : 1 300 € net avec des diplômes, des compétences, une autonomie et plusieurs années d'expérience est indécemment bas. »

Extrait de la plateforme du CESE, femme, 25-30 ans, assistante sociale.

« Une revalorisation de nos salaires avant toute chose !!! Nous ne travaillons pas bénévolement. Un bac + 3 ASS reconnus très faiblement pour ma part... »

Extrait de la plateforme du CESE, femme, 31-40 ans, assistante sociale.

« Un pays qui méprise leurs salaires ne mérite pas ses travailleurs sociaux, pour autant, il ne faut pas l'abandonner. »

Extrait de la plateforme du CESE, homme, 51-60 ans, éducateur spécialisé, moniteur éducateur.

« C'est un métier bien mal payé, très mal reconnu mais qui apporte une satisfaction d'utilité et qui permet de participer activement à la construction de notre monde. »

Extrait de la plateforme du CESE, femme, 31-40 ans, assistante sociale.

Il ressort des consultations de la plateforme que l'engagement dont les professionnels font preuve ne peut se déployer à n'importe quel prix. Ils et elles s'inquiètent non seulement des conditions d'exercice et de la possibilité de bien faire leur travail, mais également d'une juste valorisation de leurs compétences, qualifications et engagement. Ainsi l'augmentation des salaires de l'ensemble des professionnels qui concourent de manière directe ou indirecte aux actions mises en œuvre, constitue bien l'orientation prioritaire plébiscitée

Ce constat recoupe celui du CESE sur deux points : les niveaux de rémunération des métiers du social sont globalement faibles, d'autant plus que certaines professions s'exercent massivement à temps partiel ; la pluralité des champs conventionnels dans un cadre de financement public contraint, apparaît comme une autre donnée structurelle du secteur.

1. Un niveau de rémunération globalement faible, aggravé par le recours au temps partiel pour certains métiers

1.1. Décrochage des salaires

Le Livre vert du travail social publié en février 2022²² a documenté à la fois la stagnation du niveau des rémunérations et un phénomène de tassement des salaires au pied de grille pour les deux principales conventions collectives du secteur. En effet, la hausse du Smic a été plus rapide que celle de la valeur du point d'indice. De ces dernières. À titre d'exemple, le taux directeur d'évolution salariale que les lois de

22 Ministère des Solidarités et de la Santé, Haut Conseil du travail social (HCTS), Livre vert du travail social, février 2022.

financement de la sécurité sociale ont permis, s'est limité à 1,09 % quand le Smic a quant à lui, évolué de 1,35 % en moyenne sur 20 ans, opérant de ce fait, un décrochage continu des salaires²³. Par conséquent, les emplois de l'échelle de rémunération n'ont pas pu évoluer au même rythme comme d'ailleurs les échelles de rémunération des emplois dans les classifications. Il en résulte pour les salariés avec des qualifications et de l'ancienneté qui les plaçaient auparavant très nettement au-dessus du Smic, un sentiment très fort de dévalorisation de leur métier.

En réalité, il s'agit même d'une baisse des salaires en raison de l'augmentation plus rapide de l'indice des prix à la consommation et du coût de la vie (logement, mobilité). Cet appauvrissement a souvent été dénoncé par les professionnels qui ont répondu à la plateforme, notamment celles et ceux issus des zones où le coût de la vie est très élevé.

Le Livre vert a également documenté le retard des rémunérations observé de certaines professions sociales par rapport à d'autres pays. Dans l'ensemble des pays, de niveau de vie comparable, l'écart de rémunération entre les travailleuses/ travailleurs sociaux et les autres salariés et salariées est globalement défavorable aux premiers, et en deçà des rémunérations moyennes au regard du niveau de qualification, traduisant un manque de valorisation et de reconnaissance de ces métiers.

Cet écart a pu être mesuré récemment dans le cas de la France. Selon des données de l'ACOSS, le champ du privé non lucratif qui représenterait 90 % de l'offre du secteur du handicap et 72 % de l'offre de l'action sociale²⁴ et environ 820 000 salariés, accuse un écart de rémunération qui s'accroît depuis vingt ans, pour atteindre un différentiel de 31,4 % par rapport au secteur privé, de 40,8 % par rapport aux activités pour la santé humaine et de 6,8 % par rapport au reste des associations.

1.2. Le recours au temps partiel

Selon les chiffres de la DREES²⁵, 42,9 % des travailleuses/travailleurs sociaux sont à temps partiel. C'est en particulier le cas des « intervenants à domicile » qui regroupent principalement des aides à domicile, mais le taux de temps partiel est aussi supérieur au reste du salariat pour les autres professionnels de plus en plus fréquemment employés par des particuliers, comme c'est le cas des moniteurs éducateurs/monitrices éducatrices intervenant dans le champ du handicap. Ce taux est nettement supérieur à celui de 15,7 % constaté pour les autres salariés en 2018. Dans l'animation, la part des salariés à temps partiel est encore plus élevée. Le bilan social de branche d'Alisfa²⁶ indique que seulement 26 % des embauches se faisaient à temps plein en 2018. Dans les métiers de la petite enfance, ce chiffre est de 50 %.

En outre, dans 52,7 % des cas, les travailleuses/travailleurs sociaux endurent le temps partiel « subi » contre 40,2 % pour l'ensemble des autres salariés. Ce chiffre masque une diversité de situations en fonction des emplois : les intervenants à

23 Entretien du rapporteur avec Nexem et FEHAP, 16 mai 2022.

24 Entretien du rapporteur avec Benjamin Ferras et Jean-Philippe Vinquant, membres de l'IGAS, 1^{er} avril 2022, sur la base de données de l'ACOSS.

25 [https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-02/Infographie%20Les ProfessionsSociales%2008%20.pdf](https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-02/Infographie%20Les%20Professions%20Sociales%2008%20.pdf)

26 Convention collective nationale (CCN) des acteurs du lien social et familial (Alisfa) : centres sociaux et socioculturel, établissements d'accueil de jeunes enfants, associations de développement social local, espaces de vie sociale.

domicile et les aides médico-psychologiques sont les plus concernés par le temps partiel subi, tandis que les professionnels socio-éducatifs le sont moins que les autres salariés. Dans le secteur de l'animation périscolaire, le problème se pose dans des termes comparables en raison des horaires d'intervention spécifiques auprès des élèves.

2. Une pluralité de champs conventionnels, un cadre de financement public pour partie décentralisé et largement contraint

2.1. Des métiers dispersés dans plusieurs champs conventionnels, et partagés entre le public et le privé

(a) Diversité des champs conventionnels dans le privé et des statuts d'emploi dans le public

Le champ des métiers du social se caractérise par une grande diversité de statuts d'emploi, méthodes de classification, reconnaissance des qualifications, compétences et par voie de conséquence, de rémunérations. Le CESE a ainsi recensé 17 conventions collectives dans l'animation, le sanitaire, le social et le médico-social, secteur de l'emploi, caisses de sécurité sociale²⁷. Il existe aussi les cadres d'emploi et statuts des trois fonctions publiques, conventionnels ou issus de la fonction publique.

Les rémunérations des professionnels employés dans le secteur public sont prévues par les grilles de la fonction publique, en particulier territoriale. Dans les secteurs privés, plusieurs conventions collectives nationales fixent les grilles de salaires par niveau de qualification, appliquées dans le secteur (cf. tableau des conventions collectives en annexe).

À titre d'exemple, dans le privé non lucratif, les deux principales conventions dans le champ de l'accompagnement social et médico-social sont la CCN des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966 (CCN 66) et la CCN des établissements privés d'hospitalisation de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951 (CCN 51)²⁸. Selon l'IGAS, la coexistence de ces deux champs conventionnels limite les possibilités de procédure d'extension²⁹, un grand nombre de salariés ne relevant d'aucune convention collective de cette branche (environ 200 000 salariés dits « non branchés »), ce qui constitue une anomalie du secteur³⁰.

Un autre exemple, celui de l'animation est aussi évocateur, car la majorité des animateurs et des animatrices sont embauchés au sein de la convention Eclat (300 000

27 Il faut également prendre en considération l'existence de certains de ces travailleurs et travailleuses, notamment les assistantes sociales de services au sein des services sociaux ou RH des entreprises.

28 Ibid.

29 Cf. art. L. 2261-24 et suivants du code du travail.

30 Entretien du rapporteur avec Benjamin Ferras et Jean-Philippe Vinquant précité. En 2004 déjà, cette anomalie avait été relevée au sujet des activités associatives dont 12,8 % des salariés n'étaient pas couverts par une convention collective de branche, contre 2,3 % pour l'ensemble des salariés. DARES Première informations, synthèses, novembre 2006. Selon le bilan annuel de la négociation collective, 2020, « les salariés non couverts par une convention collective de branche sont, pour certains, sans couverture conventionnelle ou statutaire. Regroupés avec ceux couverts par un ensemble d'accords (intérimaires des entreprises de travail temporaire ou voyageur, représentant et placier [VRP]), ils représentent plus de 0,8 million de salariés ».

salariés, dont 120 000 en emploi principal et 78 100 exerçant un métier de l'animation) tandis que la filière animation de la fonction publique territoriale embaucherait plus de 86 000 animateurs/animateuses au sein des seules catégories C et B. Ces secteurs qui gèrent particulièrement les accueils collectifs de mineurs (ACM), ne sont pas les seuls à employer des animateurs et des animatrices que l'on retrouve aussi en EPHAD, hôpital, FJT, foyers de vie, animation locale..., structures qui apparaissent peu dans les débats portant sur l'animation professionnelle et notamment dans les discussions sur les débouchés, les passerelles ou les parcours professionnels. Par ailleurs, la concurrence des salaires entre le public et le privé joue en la défaveur du secteur privé non lucratif, aggravant de fait, sa perte d'attractivité³¹.

La dispersion des modes de rémunération et des statuts est parfois présentée comme le signe d'une mise en concurrence des structures dont les effets s'observent sur les niveaux de salaires, en particulier en raison de statuts d'emploi et de niveaux de qualification inégalement reconnus dans les classifications.

(b) Diversité des rémunérations et des grilles de carrière

La lecture des niveaux de rémunération pratiqués en fonction de ces classifications, est complexe. Les différentes grilles ne reconnaissent pas les qualifications de la même manière. Certaines ont recours à des critères classants pour constituer des groupes d'emploi en fonction par exemple du niveau des responsabilités exercées, et ne font pas directement le lien avec les qualifications requises pour entrer dans le métier. D'autres ont conservé la technique de cotation du métier à partir d'un niveau de qualifications requis, clairement positionné sur une grille indiciaire. Il est donc très difficile d'avoir une vision d'ensemble des rémunérations de chacun de ces métiers eu égard à la dispersion des emplois occupés dans les conventions collectives.

Quant aux professions qui partagent un engagement commun dans l'accompagnement, cette situation alimente chez les salariés les moins bien rémunérés, un sentiment d'injustice d'autant plus fort que le niveau général de rémunération reste faible. À titre d'exemple, la rémunération des éducatrices/éducateurs spécialisés, dont le diplôme d'État confère le grade de licence, désormais très proche des professions au niveau du Smic brut, est en début de carrière de 1 774 euros brut dans la CCN 66, contre 2 130 euros dans la CCN 51³² et 1 827,55 euros pour le grade d'assistante socio-éducative/assistant socio-éducatif de classe normale de la fonction publique territoriale.

2.2. Des financements pour partie décentralisés

La part des financements des métiers du social dépendant des collectivités territoriales, est importante. Elle revient, selon le type d'activités concernées, aux communes et à leurs regroupements, aux conseils départementaux ou même aux régions pour ce qui est des bourses des étudiants et des étudiantes en formation. Les premières sont compétentes pour l'activité des CCAS, des activités périscolaires.

31 Entretien du rapporteur avec Manuella Pinto, déléguée générale d'Elisfa et David Cluseau, délégué général d'Hexopée, 20 avril 2022.

32 Le déroulé de carrière lié à la progression à l'ancienneté est néanmoins plus favorable dans la CCN 66. Le Média social, « CC 66 vs CC 51 : le match nul des conventions collectives ? », M. Kammerer.

Les seconds sont chefs de file de l'action sociale. Les régions adoptent en principe le budget nécessaire à l'exécution du schéma des formations sanitaires et sociales. Ces financements sont complémentaires dans chacun de ces domaines et dans des proportions variables avec ceux de l'État et des caisses de sécurité sociale ou de la CNSA.

La part des budgets des collectivités locales consacrée à ces financements relève de leurs orientations politiques selon le principe de libre administration qui s'applique à elles. Leur cohérence avec les orientations nationales données aux politiques publiques, influence à la fois les financements et les directives données au niveau local, aux professionnels en charge de leur mise en œuvre. Ces politiques locales peuvent aussi donner lieu à des déclinaisons particulières selon les collectivités qui peuvent assumer des pratiques de recrutement variées selon les secteurs et les territoires, soit au titre d'employeurs, soit au titre de financeurs des structures employeuses. Ainsi, l'attention portée aux compétences et aux qualifications requises pour exercer certains métiers n'est pas homogène dans l'ensemble des services sociaux.

Dans la droite ligne de sa politique, un conseil départemental pourra assumer le recrutement de « chargés d'intervention sociale », plutôt que de travailleuses/travailleurs sociaux diplômés du titre d'État qui les positionne sur les emplois traditionnels des services sociaux des départements. De même, ne suivra-t-il qu'avec peu de rigueur le niveau de qualifications des associations qu'il finance au titre des différentes politiques qu'il a à endosser. Cette situation de fait contribue pour une part importante à la démoralisation des équipes de professionnels.

Par ailleurs, la contrainte propre aux finances publiques locales imposant le vote de budget à l'équilibre, ne donne pas beaucoup de marge de manœuvre aux collectivités locales qui se plaignent souvent de subir les conséquences budgétaires des mesures prises chaque année par le législateur, sans évaluation des conséquences induites en matière de financements et de moyens réellement disponibles en bout de chaîne lorsque les décisions de revalorisation sont inférieures à l'évolution des dépenses de fonctionnement et de de la masse salariale³³.

2.3. La procédure d'agrément des conventions collectives et des accords d'entreprise

Le code de l'action sociale et des familles prévoit un agrément ministériel des conventions collectives de travail, des conventions d'entreprise ou d'établissement et des accords de retraite applicables aux salariés des établissements et services sociaux et médico-sociaux à but non lucratif, dont les dépenses de fonctionnement sont supportées par des personnes morales de droit public ou des organismes de sécurité sociale³⁴. Cet agrément conditionne d'une part l'effectivité de ces conventions et d'autre part, leur opposabilité aux financeurs.

Dans une évaluation de 2012, l'IGAS constatait l'efficacité du dispositif d'agrément pour ce qui est de la maîtrise des dépenses de fonctionnement des établissements et des services sociaux et médico-sociaux. Ainsi, l'évolution des salaires est demeurée limitée pour entrer dans le cadre budgétaire que prévoit l'objectif national de

33 Entretien du rapporteur avec Frédéric Bierry, ADF, précité.

34 Article. L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles.

dépenses d'assurance maladie pour ces établissements sociaux et médico-sociaux, fixé dans la LFSS et la loi de finances de l'État. L'IGAS considérait que la nécessité de contrôler les dépenses de fonctionnement des établissements, supportées totalement ou en partie par l'État, justifiait qu'il soit dérogé au principe fondamental de liberté de la négociation collective. La mission d'inspection relevait en outre que le suivi de la professionnalisation du secteur social et médico-social, ne constituait pas un objectif de la procédure d'agrément. Elle envisageait un scénario dans lequel les discussions de la conférence salariale placée auprès du ministre compétent pour délivrer les agréments, pourraient porter davantage sur les orientations, les stratégies et les priorités de l'État. Ce scénario n'a finalement pas été mis en œuvre³⁵.

Les partenaires sociaux considèrent que l'agrément présente une garantie dès lors qu'il rend opposables, les accords d'entreprise et les conventions collectives de branche ainsi signés.

2.4. La (non)-opposabilité des conventions collectives et accords de branches

(a) Un dialogue de gestion sous contrainte pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) signataires d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM)

Une exception importante à cette opposabilité a été introduite par l'article 70 de la loi de financement de sécurité sociale pour 2018³⁶, s'agissant des ESSMS qui sont soumis à l'obligation de signer un CPOM avec les autorités de tarification (ARS, président/présidente du Conseil départemental et l'État)³⁷. Les directions d'établissement se plaignent d'avoir à gérer à la fois des CPOM départementaux pour le financement de l'hébergement et des CPOM avec les ARS pour celui des frais de santé.

Le défaut d'opposabilité de tels accords a pour effet d'empêcher les directeurs et directrices d'établissements de se prévaloir des accords collectifs signés, au niveau national comme au niveau local. En principe, l'agrément des conventions collectives par le/la ministre, doit être pris en compte pour fixer les tarifications des prestations répondant aux besoins d'accompagnement³⁸. En pratique, au niveau du dialogue de gestion que constitue la préparation d'un CPOM, la non-opposabilité des conventions collectives de branche et des accords d'entreprise ou d'établissement, est désormais prévue par l'article L. 314-6 du CASF.

Au niveau des établissements, la signature des CPOM qui donnent des budgets globaux aux établissements, a pour effet de contraindre très fortement la discussion entre les financeurs et les dirigeants/dirigeantes d'établissement sur la stratégie

35 Rapport de mission IGAS 1012-113P, établi par Patrick Sitruk, Évaluation de la procédure d'agrément des conventions et accords collectifs d'entreprise et d'établissement du secteur social et médico-social.

36 Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de sécurité sociale pour 2018.

37 Malgré un recours devant le Conseil constitutionnel cet article a été jugé conforme. 2017-756 DC du 20 décembre 2022.

38 Ainsi, les dépenses des établissements et services sociaux et médico-sociaux, à la charge de l'État, pour répondre aux besoins en prestation professionnelle des personnes accompagnées, sont déterminés par « un montant total limitatif inscrit en loi de finances » prévu à l'article L. 314-4 du CASF. Ce montant total annuel est constitué en dotations régionales limitatives qui constituent une enveloppe fermée pour les ARS.

d'emploi et de qualification des personnels permettant de répondre correctement aux besoins. En effet, les établissements perçoivent des ressources qui ne sont calibrées pratiquement qu'en fonction de la tarification des prestations prévues.

En outre, alors que les budgets des établissements sous CPOM prévoient des financements sur une base pluriannuelle, les fonds en provenance des financeurs départementaux dépendent des budgets de ces collectivités également sous contrainte, qui doivent respecter les principes d'annualité et d'équilibre budgétaire.

En parallèle, la justification des actes prescrits pour toucher les ressources prévues passe par un reporting intense, qui peut lasser les professionnels, conscients de la priorité donnée à des tâches administratives pour justifier leurs propres activités, sur le temps consacré à la relation humaine.

Ainsi, de manière paradoxale, le projet SERAPHIN PH-Services et établissements, réforme pour une adéquation des financements aux parcours des personnes handicapées (SERAPHIN-PH), affiche-t-il une priorité ambiguë dès lors que l'adéquation des financements aux parcours, peut influencer sur les parcours eux-mêmes. Les organisations de travail comme les professionnels tendent à se conformer à un pré-découpage de l'offre de services, non pas selon les besoins mais selon l'orientation budgétaire donnée à la politique publique qui pilote la prescription des actes tout en influençant les pratiques professionnelles.

« SERAFIN déshumanise un peu plus nos accompagnements. Notre relation éducative, le vivre ensemble, le savoir-être disparaissent au profit des actes. »

Extrait de la plateforme du CESE, femme, 41-50 ans, monitrice éducatrice.

(b) Des conséquences pour les pratiques de recrutement : un contournement des personnels qualifiés qui encourage les glissements de tâches

La non-opposabilité des accords et conventions collectives encourage les directions d'établissement à contourner le recrutement de personnels qualifiés et à tolérer des glissements de tâches et de responsabilités. L'exemple du remplacement des éducatrices/éducateurs spécialisés sur des horaires de nuit par des surveillants/surveillantes de nuit est significatif. En effet, dans les ESSMS qui y sont soumis, la négociation d'un CPOM et le caractère non opposable des conventions collectives et accords négociés, limitent leur marge de manœuvre budgétaire pour employer et rémunérer des salariés diplômés d'État. Ainsi faute de moyens, les structures peuvent privilégier par exemple, le recrutement d'un moniteur éducateur ou d'une monitrice éducatrice plutôt que d'un éducateur spécialisé ou d'une éducatrice spécialisée. Ce phénomène se retrouve de façon plus générale dans d'autres modes de financement (appels à projets, conventions et subventions, etc...) qui n'intègrent pas les évolutions conventionnelles afin d'adapter les budgets alloués.

L'intérim peut également jouer un rôle dans un tel cadre. Bien que se défendant de proposer des personnes non qualifiées, les entreprises de l'intérim se retrouvent parfois contraintes de répondre à des exigences de donneurs d'ordre qui ont besoin, pour faire fonctionner leurs équipes, de passer outre les qualifications requises³⁹.

39 Entretien du rapporteur avec Appel médical, 25 avril 2022.

(c) D'autres modes de contractualisation qui permettent une adaptation à l'activité et au temps de travail fournis

Si l'exemple des CPOM doit alerter, d'autres modes de financement tels que celui de « la prestation de service »⁴⁰, permettent une souplesse et une adaptabilité qui ne contraignent pas, *a priori*, l'évolution des politiques d'emploi des gestionnaires. Réévaluées chaque année, elles ne fonctionnent pas comme une enveloppe fermée que seul le ou la gestionnaire devrait optimiser, mais comme un financement sur la base des dépenses réelles déclarées par ce dernier ou cette dernière. Ainsi, les évolutions des salaires ou d'emploi peuvent être prises en compte, tout comme l'embauche non prévue sur de nouveaux postes pour remplir de nouvelles missions exceptionnelles ou structurelles, dans la limite des plafonds de chaque prestation ou de la réévaluation nationale des montants accordés.

Par ailleurs, le fonctionnement avec un taux de participation aux frais connu à l'avance et susceptible d'une réévaluation annuelle, permet aux gestionnaires de construire des stratégies de développement. Le budget prévisionnel établi par le ou la gestionnaire n'est pas soumis à autorisation ou validation comme cela peut être le cas dans le cadre d'un CPOM.

Enfin, il faut noter que des initiatives se placent non pas dans une logique de moyens, mais bien dans un engagement de résultat. C'est par exemple le cas de l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée », ou encore le « Zéro sans solution » ambitionné par le rapport de Denis Piveteau, le constat étant « que les réformes proposées pour atteindre l'objectif d'une « réponse accompagnée pour tous », sont organisationnelles avant d'être budgétaires⁴¹. »

D. Diffusion de nouveaux modèles de management

1. La tendance à répliquer des modèles éprouvés dans le champ sanitaire, éloignés des besoins des personnes

Dans les établissements du médico-social, la réglementation d'une tarification administrée donnant un large pouvoir aux ARS et aux Conseils départementaux, est souvent vécue comme une contrainte par les professionnels du social, qui la jugent en outre inadaptée aux besoins des patients et patientes. En effet, si les modalités de tarification à l'acte du monde de la santé, par ailleurs critiquées aujourd'hui, peuvent se justifier dans une vision strictement technique des actes dont les résultats peuvent s'apprécier à l'aune de guérisons obtenues par exemple, l'ensemble des actes qui concourent à l'accompagnement des personnes et à en prendre soin, tout comme les effets qu'on peut en attendre, sont plus difficilement quantifiables

Pourtant, dans le médico-social et l'aide sociale à l'enfance, le cadre de financement négocié avec les collectivités publiques repose notamment dans les plus grandes, sur la collecte d'indicateurs d'activités témoignant de l'inscription de l'action

40 Principalement utilisés par les caisses de la Sécurité sociale (CAF, MSA, etc...) pour financer des structures d'action sociale, médico-sociale ou sanitaire.

41 Source : rapport IGAS « Accompagnement social », 2017, <https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2017-105K.pdf>

des professionnels dans des projets ou des programmes prescrits par les financeurs. Dans d'autres secteurs tels que l'animation périscolaire et les centres sociaux, il s'agit plus d'une tendance du nouveau management public imposé par les collectivités territoriales.

2. La mise en concurrence des acteurs une commande publique et un pilotage budgétaire qui mettent les organisations sous tension

Ces indicateurs et lignes budgétaires sont démultipliés par le nombre des financeurs, face auxquels les opérateurs souscrivent à une logique d'appel d'offres. La mission du CESE en déplacement à Lyon auprès d'un collectif de professionnels de l'action sociale et de l'animation, a relevé que des associations devaient parfois rechercher des sources de financement multiples. De même, les stratégies pauvreté et protection de l'enfance obligent les collectivités, eu égard à leur méthodologie contractuelle, à chercher d'autres financements que leurs ressources propres. La multiplication des financeurs, liée à la décentralisation tout autant que les effets indirects des nouvelles formes et contenus de la commande publique, ont considérablement complexifié et alourdi le travail administratif et financier des équipes d'encadrement. La figure de la ou du cadre éducatif s'est ainsi petit à petit éloignée des missions de présence éducative, d'animation d'équipe et d'accompagnement éducatif, qui doivent désormais être assurées via le terme de « coordination », par des professionnels de terrain qui non seulement n'y sont pas formés mais n'obtiennent pas non plus la même reconnaissance pour leur travail ni ne disposent du temps nécessaire pour le faire.

Cette situation peut avoir des conséquences sur la mission des professionnels eux-mêmes, qui vivent mal la désinscription de leur pratique de la réalité du terrain pour répondre à une redéfinition de leurs tâches sans en partager le sens. L'exemple d'un animateur socioéducatif de centre social, qui travaillait à l'échelle d'un territoire pour un centre social est parlant : alors qu'il connaissait les problématiques du quartier, les familles, les réseaux de professionnels et agissait de manière polyvalente sur les besoins des populations, son affectation a été modifiée pour traiter spécifiquement, sur un territoire beaucoup plus vaste, du repérage des décrocheurs et décrocheuses, objectif prioritaire décidé par son organisation⁴².

Le regroupement et la concentration des organisations sont devenus fréquents : la concurrence pour l'obtention de ces budgets suppose une ingénierie organisationnelle que les CPOM prévoient de financer⁴³. Il s'en est suivi un éloignement des centres de décision des établissements où les services sont assurés. Un nouveau management,

42 Audition de Abdelazziz Fenzi, animateur socioculturel, table ronde avec des travailleurs sociaux, 2 février 2022.

43 La circulaire n° DGCS/SD5C/2013/300 du 25 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens prévu à l'article L. 313-11 du CASF présente le CPOM comme un document de contractualisation qui doit être étayé par les conclusions du diagnostic de situation du gestionnaire et de ses établissements ou services. Parmi les données prises en compte « Les modalités d'organisation et de gouvernance générale du gestionnaire et de ses établissements et services, en particulier de son degré de mutualisation entre établissements ou services. « Le CPOM peut ainsi permettre d'accompagner des projets de mutualisation, notamment à travers la fixation des frais de siège ».

venant parfois de secteurs aux finalités et logiques économiques différentes, importe des techniques budgétaires ou informatiques qui permettent de piloter les services à distance⁴⁴.

3. Des évaluations à portée budgétaire, des indicateurs et des méthodes peu partagés avec la communauté professionnelle

3.1. Un dialogue de gestion essentiellement budgétaire en décalage avec la réalité de l'activité

Le dialogue de gestion avec les autorités de tarification est défini par la circulaire sur les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. « Outil contractuel négocié au service de la transformation de l'offre et de la recherche d'efficience des structures », ce dialogue de gestion assume « une démarche concertée permettant de dégager les objectifs prioritaires et la stratégie budgétaire et financière associés au contrat ».

Si le diagnostic mêle considérations budgétaires, caractérisation des publics, modalités de prise en charge, ressources humaines, situation budgétaire et financière du ou de la gestionnaire, avec la mise en œuvre de la législation, le suivi d'indicateurs de qualité et l'inscription du projet de l'établissement dans un territoire, les préoccupations des professionnels et des personnes accompagnées en matière d'expression des besoins, en sont pratiquement absentes.

À noter aussi que les travaux conjoints du FONJEP et du CNAJEP sur les modèles socio-économiques des associations, ont fait ressortir que la logique d'appel d'offres en opposition aux conventions pluriannuelles d'objectifs, nie l'apport et la spécificité des modèles associatifs. Elle ne permet ni de reconnaître les contributions bénévoles ni la contribution des coopérations territoriales multi-acteurs, et ne soutient pas assez les associations d'éducation populaire pour ce qu'elles sont. Ces conclusions sont transposables en grande partie, à d'autres secteurs.

3.2. L'évaluation de la qualité : une évaluation nécessaire, empreinte de logiques externes au travail social

Certes la prise en compte de la qualité, définie comme l'application des « outils issus de la loi n° 002-2 du 2 janvier 2002 (projet d'établissement, contrat de séjour, conseil de la vie sociale, etc.), résultats disponibles des évaluations internes et externes, correspond à une certaine prise en compte du public. Pour établir ce diagnostic, il est recommandé d'utiliser des indicateurs de suivi de la qualité préconisés tant par l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), qui a été fondue au sein de la Haute autorité de santé (HAS), que par l'agence nationale d'appui à la performance de ces mêmes établissements (ANAP).

La HAS qui a récemment renouvelé son référentiel d'évaluation, regrette l'usage d'outils à caractère médical dans une optique gestionnaire pour traiter du travail social et d'accompagnement qui n'a pas les mêmes ancrages. Elle souligne l'intérêt

44 Audition de Simon Heichette, précitée.

de l'élaboration de tels outils en respectant l'esprit des conférences de consensus entre professionnels de la santé et du médico-social, qu'elle met en œuvre dans la réunion de groupes d'experts et expertes. Par ailleurs, la communauté des évaluateurs/évaluatrices elle-même, relève l'intérêt des outils d'évaluation interne pour la communauté de travail, lesquels permettent une mise en récit et un retour réflexif des communautés professionnelles sur leurs pratiques⁴⁵. Mais un usage détourné de ces outils à des fins d'évaluation de la performance se révèle problématique⁴⁶.

Or, la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé⁴⁷, a mis un terme à l'exigence d'une double-évaluation interne et externe des ESSMS. Le risque induit par un abandon des évaluations internes tient d'une part, dans le danger de minorer les moyens de l'établissement ou du service évalué dans son environnement de travail et sa mission et d'autre part, de ne plus percevoir le sens du travail tel que l'exprimaient les professionnels et professionnelles. L'évaluation externe qui ne prend en compte que les enjeux sanitaires et médico-sociaux se concentre sur la bientraitance et le respect des droits des personnes mais ignore, par construction méthodologique, la question des moyens matériels et humains qui pourraient faire défaut à un bon accompagnement.

Les acteurs des ESSMS rencontrés, comme l'APESM, regrettent la fin de l'évaluation interne et le changement de finalité de l'évaluation actuellement envisagés. Une telle évolution pourrait affecter le sens du travail, la qualité du service rendu et le respect des droits des personnes accompagnées.

En définitive, du point de vue de ces acteurs, il importe de mesurer la qualité du travail social par sa capacité à adapter les pratiques professionnelles à la situation précise de la personne ou du groupe accompagnés.

3.3. L'évaluation du travail et de son utilité : des alternatives possibles ?

Les acteurs auditionnés ont fait part de l'extrême difficulté qu'ils rencontrent pour élaborer des méthodes d'évaluation permettant de prendre en compte la réalité du travail et la mise en valeur de son utilité pour la société et pour les publics.

Les gestionnaires locaux réussissent néanmoins à produire des données par le biais d'observatoires, rapports d'activités ou projets expérimentaux. Cependant, leur non-agrégation au travers d' dans un espace commun ou des méthodes partagées, conduit à leur invisibilisation.

Par ailleurs, des expérimentations ont lieu telles que celles menées par la FONDA et la fédération des Centres sociaux sur les chaînes de valeurs, ou celle menée par l'UNAPEI dans le cadre d'un appel à projets piloté par l'AVISE/FSE. Ces expérimentations démontrent qu'il est possible de construire des méthodes plus robustes avec des approches non monétaires ou qui ne soient pas centrées sur des objectifs de gestion ou de qualité restreints.

45 Audition de l'association des professionnels de l'évaluation sociale et médico-sociale.

46 Entretien du rapporteur avec Christian Saout, président de la commission des établissements et services sociaux et médico-sociaux de la Haute autorité de santé (HAS), 22 avril 2022.

47 Cette loi a modifié l'article L. 312-8 du CASF. Référentiel d'évaluation de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux. La loi est à l'origine de ce référentiel. Entretien du rapporteur avec la commission des ESSMS de la HAS. L'entretien a permis de comprendre que le référentiel d'évaluation avait opté pour une évaluation des situations.

E. Une pénibilité et une sinistralité plus élevées que dans d'autres secteurs

1. Fort taux de sinistralité, santé au travail dégradée

Les secteurs qui emploient les travailleuses/travailleurs sociaux sont aussi marqués par une sinistralité élevée. La caisse d'assurance maladie fait un suivi précis des accidents du travail et des maladies professionnelles, qui montre l'importance mais aussi la nature des risques encourus à un niveau agrégé, ce qui ne permet pas de descendre avec précision à l'échelle de chaque métier. Ce suivi donne néanmoins une bonne approximation de la situation, cohérente avec les observations faites dans les établissements visités par la commission Travail et Emploi (CTE) du CESE⁴⁸. Il montre une très nette surreprésentation des accidents du travail et des maladies professionnelles dans les professions de l'action sociale et de l'hébergement social et médico-social. La surreprésentation des troubles musculo squelettiques y est particulièrement élevée et dans une moindre mesure, celle des affections causées par les risques psycho-sociaux.

La comparaison intersectorielle de la sinistralité fait apparaître également la structure genrée des secteurs les plus exposés aux risques professionnels. En 2018, les deux ensembles « action sociale et hébergement médico-social et social » d'une part, et « construction » d'autre part, enregistraient les plus gros volumes de sinistralité. Avec environ 80 000 déclarations enregistrées, le premier ensemble compte à peu près autant de maladies professionnelles et d'accidents du travail concernant des femmes que le secteur de la construction en comptait pour les hommes.

L'augmentation de la sinistralité, en particulier dans les métiers peu mixtes de ces secteurs, s'observent dans la fréquence des troubles musculo- squelettiques chez les salariées. Les équipements permettant d'alléger les ports de charge sont pourtant plus fréquents qu'autrefois, mais faute d'effectifs suffisants, il est habituel que les personnels ne prennent pas le temps de s'en servir lorsqu'ils doivent répondre aux besoins les plus urgents. La pénurie de main-d'œuvre n'est pas non plus sans effet sur les conditions et la sinistralité du travail. Le nombre d'agressions et de décès dans l'exercice de leur fonction serait en hausse sans que les autorités compétentes ne s'en soient encore préoccupées⁴⁹.

Les branches professionnelles documentent également dans leur bilan social, les problèmes d'absences pour raison de santé. Les données présentées au comité de suivi de la CCN 66 montrent des taux d'absentéisme plus élevés que pour le reste du salariat, et dont le motif est clairement lié aux conditions de travail. Avec une durée moyenne d'absence des salariés de 31 jours par an en 2019, le secteur semble plus exposé que celui de l'hôpital (10 jours par an et par salarié en moyenne, contre 7,9 pour l'ensemble des secteurs⁵⁰). Les taux d'absentéisme élevés et le *turn-over* important qui

48 Livret statistique de la sinistralité AT/MP 2020, activités de service II.

49 Une proposition de résolution renforçant la lutte contre les violences faites aux travailleurs sociaux a été présentée par le député Stéphane Viry à l'Assemblée nationale le 14 décembre 2021. Une pétition appelant à la reconnaissance de la dangerosité de ces métiers a été lancée et signée par plus de 47 000 personnes.

50 Previz, CCN 66 Établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées ; DREES, Études et Résultats, novembre 2017, 1038.

en résulte, pèsent inévitablement sur l'organisation de travail et le moral des collectifs. Des situations particulièrement stressantes, telles que les violences physiques ou verbales que vivent dans certains cas les éducatrices et éducateurs spécialisés, peuvent porter atteinte à leur santé psychique. Par ailleurs, des constats alarmants sont faits sur l'augmentation des violences envers les professionnels par les publics. Ces agressions ou ces meurtres de travailleuses/travailleurs sociaux⁵¹ font l'objet de pétitions pour les rendre visibles et obtenir une reconnaissance de la nation⁵². Ces violences sont particulièrement fortes dans le cadre des interventions à domicile, et prennent notamment un caractère sexiste et sexuel⁵³.

2. Des horaires contraignants et peu adaptables

Les horaires variables et atypiques sont des traits caractéristiques de nombreux métiers du social en particulier pour les publics en hébergement, en raison de leur nécessaire adaptation aux rythmes sociaux (principalement sur le temps de vie du lever au coucher, 7 jours sur 7). Les horaires variables d'une semaine sur l'autre concernent 40,3 % des aides médico-psychologiques et 28 % des professionnels socio-éducatifs, alors qu'ils ne touchent que 18,4 % des autres salariés⁵⁴. Les horaires alternés (en 2*8, 3*8 ou pour faire tourner des équipes) concernent 12,9 % des aides médico-psychologiques contre 6,6 % des salariés employés hors du travail social.

Les contraintes liées à la variabilité des horaires sont accentuées en temps de pénurie de main-d'œuvre et de recours massif à l'intérim, dans la mesure où il arrive régulièrement qu'un ou une intérimaire se désengage de sa mission au dernier moment pour répondre à une proposition qu'il ou elle considère comme étant meilleure. Dans les services, ce désistement de dernière minute conduit souvent à devoir « remplacer les remplaçants » en modifiant les horaires des personnels disponibles pour assurer l'accompagnement de personnes dépendantes. La période du Covid, la multiplication des absences liées à l'isolement des cas contacts ou des personnes contaminées ont, de ce point de vue, fortement sollicité les équipes.

En outre, les horaires atypiques (travail de nuit ou sur les créneaux des repas et du temps périscolaire) sont des données constantes dans certaines branches, ce qui permet très difficilement la constitution d'horaires à temps plein et en continu. Les branches professionnelles relèvent que cette concentration des besoins à un seul moment, limite les possibilités de mutualisation de l'emploi sur plusieurs employeurs⁵⁵.

Le cadre temporel des communautés de vie qui réunissent professionnels et personnes accompagnées, est une donnée structurelle de l'organisation des temps

51 https://www.lemediasocial.fr/travail-social-profession-s-a-risque_4XELtv ; <https://www.leparisien.fr/faits-divers/un-homme-en-garde-a-vue-apres-le-meurtre-dun-veilleur-de-nuit-dans-le-morbihan-27-11-2021-WMKM5DO4JEKBG635XIYRLCTJ4.php>

52 <https://www.egalite-professionnelle.cgt.fr/wp-content/uploads/2022/02/2019-09-Universite-de-Poitiers-Enquete-Violences-sexistes-sexuelles-services-11.pdf>

53 <https://www.egalite-professionnelle.cgt.fr/wp-content/uploads/2022/02/2019-09-Universite-de-Poitiers-Enquete-Violences-sexistes-sexuelles-services-11.pdf>

54 DREES. Séries professionnels du social. <https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/les-professions-sociales-effectifs-profil-et-caracteristiques-des-emplois/information/>

55 Observatoire emploi formation de la branche Alisfa, Les métiers en tension, panorama thématique 2021, 19 % des structures de la branche déclarent partager un ou plusieurs salariés/salariées avec d'autres employeurs/employeuses.

de travail du secteur. Il est à l'origine d'usages de temps de travail assez exceptionnels, reconnus et valorisés diversement selon les conventions collectives, mais aussi selon les métiers.

C'est le cas notamment des jours fériés, considérés comme des jours ouvrables dans le secteur, ou des congés trimestriels personnels (pris en général pendant les périodes de vacances scolaires) dans les établissements recevant des enfants ou des adolescents de la CCN 66 mais qui n'existent pas dans ceux recevant des adultes (pour lesquels les vacances scolaires n'entrent pas en ligne de compte).

Ces contraintes d'horaires concernent tous les travailleuses/travailleurs sociaux qui doivent accepter des sujétions pour « être avec » les personnes accompagnées à tous les moments de leur existence. Elles visent aussi de nombreuses autres catégories : les surveillants/surveillantes de nuit et les maîtres/maîtresses de maison, les chauffeurs, appartiennent à la même communauté de vie que les autres professionnels et vivent mal l'idée de compensations accordées à des catégories dont ils et elles sont exclus alors qu'ils et elles vivent selon les mêmes rythmes de travail, ne fût-ce qu'en raison de circonstances exceptionnelles.

3. La gestion sous contrainte des temps de vie au travail, source de risques organisationnels ?

L'organisation des temps et des rythmes de travail constitue dans les métiers du social, une question peut-être plus sensible qu'ailleurs et un sujet primordial pour la réduction des risques psycho-sociaux. Alors qu'ils et elles ont besoin de travailler dans la durée sur des parcours d'accompagnement au long cours, les professionnels et professionnelles considèrent être de plus en plus confrontés à des situations d'urgence et des modèles de management par les nombres et les actes, ce qui les empêche de prendre le temps de la réflexion tant professionnelle que d'équipe.

On observe de plus en plus souvent des organisations de travail basées sur des temps d'intervention limités avec le public, et sur l'hypothèse implicite que toutes les informations nécessaires sont disponibles en ligne ou que les démarches dématérialisées ne réclament aucune assistance. D'autres phénomènes ont été observés sur la mise en place de procédures d'entretien standardisées ou normées qui diminuent d'autant l'autonomie du travail dans la prise en charge de la relation.

Ces organisations de travail pèsent sur les usagers et usagères comme sur les professionnels et professionnelles qui doivent réaliser des tâches à la place de nombreuses personnes qui n'ont pas l'autonomie nécessaire pour le faire⁵⁶, ceci au détriment de toute possibilité de prise de recul dans les actions à traiter.

Les temps nécessaires à l'analyse des pratiques, à la conception des projets et méthodes d'accompagnement ou d'animation, à la réflexion clinique sur le besoin de service social ou la supervision d'équipes, s'en trouvent potentiellement réduits. Leur absence ou leur réduction conduit nécessairement à accroître le stress émotionnel, les conflits éthiques et de valeurs au sein des équipes. La diminution de la créativité

56 Cf. les nombreux dysfonctionnements signalés dans les services des caisses de sécurité sociale. Rapport de la Défenseure des droits, Dématérialisation des services publics : trois ans après où en est-on ? », 2022.

et des marges de manœuvre des professionnels et professionnelles ou même leur impossibilité de faire face aux exigences du travail en sont aussi les conséquences. Or ce sont précisément ces phénomènes, à l'origine d'importants risques psychosociaux, qui affectent intensément et durablement la santé des professionnels et professionnelles.

« Il y a 10 ans, je faisais face à ma charge de travail qui pouvait fluctuer mais qui ne me mettait pas en difficulté. Aujourd'hui, je ne parviens jamais à être à jour. Je suis en état d'urgence en permanence. Je dois étendre mes horaires de travail à n'en plus finir et rapporter du travail à mon domicile et malgré tout, je ne fais pas face. Je suis frustrée par rapport à la qualité de mon travail, des accompagnements que je peux proposer. J'ai un sentiment d'incompétence. Je n'ai plus d'espace psychique pour penser ma pratique. Aujourd'hui mon travail, dans le contexte que l'on m'impose, me rend physiquement malade. »

Extrait de la plateforme du CESE, femme, 51-60 ans, assistante de service social.

De la part des professionnels et professionnelles, la demande d'une supervision qui accorde de l'importance aux enjeux des pratiques relationnelles dans les services, est élevée. Un grand nombre de ces salariées et salariés regrette l'éloignement des directions des enjeux de terrain.

« L'association dans laquelle j'ai commencé à exercer, a triplé son activité en 3 ans. Avec absorption d'autres organismes, soit par le biais d'appels à projets des collectivités territoriales, soit par défaut. Le manque d'accompagnement des équipes dans ces bouleversements organisationnels et la rationalisation des moyens alloués avec l'attente d'une action similaire voire augmentée, a rendu le dialogue très difficile avec la direction. Les enjeux étant trop éloignés entre les équipes et les dirigeants, les espaces de réflexion collective et de participation à la vie de l'association n'étaient plus privilégiés par manque de temps disponible et de moyens humains et financiers. »

Extrait de la plateforme du CESE, femme, 31-40 ans, éducatrice spécialisée.

Enfin, certains secteurs souffrent de l'absence ou du peu de prise en compte des temps de travail en équipe ou de préparation avec des pratiques très différentes d'un employeur à un autre. Il peut s'agir en particulier des acteurs/actrices qui travaillent à domicile, des animateurs/animateuses ou des ASH. Ainsi les postes de travail les plus nombreux et les plus en contact avec les publics, se retrouvent paradoxalement être ceux qui bénéficient le moins de ces espaces d'échanges.

F. Des personnes en souffrance, une qualité du travail dégradée et un sens qui disparaît derrière une recherche d'efficacité mal mesurée

Le constat de dysfonctionnements dont les causes sont structurelles, aboutit à un tableau relativement sombre qui explique que la motivation des professionnels dont l'engagement repose sur l'accomplissement d'actions correspondant à des valeurs fortes, soit aujourd'hui durement mise à l'épreuve. Le sentiment d'une nette dégradation de la situation en dix ans est partagé par les professionnels comme par

les personnes accompagnées. Parmi les répondants et répondantes à la plateforme, 94 % des professionnels estiment que la situation s'est dégradée au cours des dix dernières années. C'est également le cas de 86,5 % des formateurs/formatrices et de 79,7 % des personnes accompagnées ou proches aidants/aidantes. La pandémie a simplement joué le rôle de révélateur d'un processus plus ancien, plus général et plus profond.

Les témoignages recueillis lors de la consultation élargie conduite par le CESE ne sont pas rares à dénoncer l'émergence de violences institutionnelles générées par ces dysfonctionnements. Si les professionnels expriment globalement une certaine fierté eu égard à leur engagement pour des métiers qui en majorité, conservent pour eux du sens, les conflits de valeurs ou éthiques qu'ils ressentent au quotidien leur sont de plus en plus insupportables et induisent une forme de découragement.

Du côté des personnes accompagnées et des aidants/aidantes, l'appréciation portée sur les professionnels est globalement favorable mais ne les empêche pas de formuler une critique très partagée sur les capacités réelles d'écoute et d'empathie de ces derniers, à l'aune des contraintes dans lesquelles ils doivent exercer leur métier. Il s'agit donc moins d'une critique sur la compétence des professionnels que d'une critique sur une organisation et des conditions de travail qui ne permettent plus que la mission soit réalisée conformément aux attentes des personnes accompagnées et de leur entourage.

Les premiers constats dressés mettent en exergue les conséquences négatives de nouvelles formes d'organisation du travail basées sur la recherche de standardisation et l'utilisation systématique des données numériques. Comme le notent les auteurs d'une étude de la DARES, ces changements organisationnels portent atteinte au sens du travail qui se perd, dans toutes ses dimensions⁵⁷. La standardisation des tâches affecte la qualité du travail principalement en empêchant l'adaptation des pratiques aux besoins des personnes accompagnées et la mobilisation par les intervenants et intervenantes, de leurs savoirs psycho-sociaux⁵⁸.

Les directions d'établissement s'interrogent elles aussi sur la façon dont une certaine forme de pilotage et de management s'est imposée à elles, contraignant leur marge d'autonomie et leur capacité à assurer un encadrement en lien avec les besoins de leurs équipes et des publics. Elles comprennent difficilement comment elles se trouvent réduites aujourd'hui, faute de candidats et candidates, à recruter des personnels par la voie de l'intérim, à des tarifs beaucoup plus élevés que ce que coûteraient des professionnels permanents, bien formés, et en mesure de participer à un projet d'établissement bien établi.

Ces mêmes moyens dépensés dans des organisations sous tension produiraient-ils les mêmes résultats s'ils étaient orientés vers une véritable stratégie d'investissement social ? La seconde partie se propose d'identifier les leviers auxquels ont eu recours les pouvoirs publics, en réponse à la crise récente. Il s'agit de vérifier s'ils correspondent bien à une telle stratégie, la seule adaptée aux enjeux d'une crise dont les facteurs structurels nécessitent une rupture de trajectoire.

57 Thomas Coutrot, Coralie Perez « Quand le travail perd son sens », Document d'étude n° 249, Dares, 25 août 2021.

58 Audition de Simon Heichette, précitée.

II - LES ENJEUX STRUCTURELS D'UNE SORTIE DE CRISE

A. Un manque chronique de personnels face à des besoins importants et en augmentation : rupture des services rendus et aggravation de la pénurie de personnels à venir

En 2020, à la veille de la Crise COVID, le CREDOC estimait que deux tiers de la population française souffrait d'au moins une source de vulnérabilité et que près de 11 % cumulait plusieurs sources de fragilité⁵⁹. Le CESE constate également l'aggravation des problématiques relatives au vieillissement de la population⁶⁰ et à l'accès aux droits⁶¹. Quant au Conseil national de lutte contre les exclusions, il alerte sur l'émergence et le renforcement des crispations et affects sociaux⁶², l'isolement social⁶³ et l'essor des problématiques de santé mentale. Selon les dernières données de la DREES, plus d'un million de travailleuses/travailleurs sociaux accompagnent les personnes en situation de vulnérabilité. Entre 2021 et 2025, plus de 42 000 recrutements sont attendus pour remplacer les départs en retraite⁶⁴.

Alors que les missions à réaliser sont déjà importantes et qu'elles vont augmenter, le manque de personnel, les difficultés de recrutement du secteur ainsi que la baisse continue des nouveaux entrants et entrantes dans les formations, sont préoccupants. Une amplification des ruptures tant d'égalité que de soutien social et éducatif à la population, est à craindre.

Ces difficultés à recruter et à fidéliser les personnels sont à mettre en perspective avec l'évolution des besoins sociaux et les mutations de la société d'autant que la crise sanitaire a révélé et accru les risques de pauvreté, de précarité, d'inégalités et d'exclusion. Elle a fait basculer dans la pauvreté de nouveaux publics et mis au jour des publics « invisibles » voire inconnus des services sociaux (travailleuses/ travailleurs indépendants, étudiants/étudiantes, travailleuses/travailleurs précaires, prisonnières/ prisonniers libérés, sorties sèches de l'ASE, toxicomanes...), rendant l'action des travailleuses/travailleurs sociaux plus visible et encore plus que jamais indispensable.

59 Solen Behuet, Patricia Croutte, Jeanne De Barthes, Sandra Hoibian, Tous autonomes et vulnérables à la fois - État des lieux des publics fragiles, Cahiers de recherche du Crédoc février 2020, Les sources de vulnérabilité retenues dans cette enquête sont relatives à la santé, au logement, à la pauvreté, à l'isolement et la relégation territoriale.

60 Grand âge et autonomie - Plan de mobilisation nationale en faveur de l'attractivité des métiers du grand-âge 2020-2024, Rapport remis à la ministre des Solidarités et de la Santé établi par Myriam El Khomry, octobre 2019.

61 Défenseure des droits, Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?, 2022 ; Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France.

62 Résultat Baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté et l'exclusion sociale du CNLE, mai 2022.

63 Avis du CESE, Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité, Jean-François Serre (rapporteur), juillet 2017.

64 Communiqué de presse « Nexem, Fehap, La Croix-Rouge Française, alertent les pouvoirs publics sur la nécessaire revalorisation de tous les salaires du soin et de l'accompagnement », 10 juin 2021.

Encadré 1 : des besoins importants et de plus en plus complexes

Selon les derniers indicateurs de l'INSEE (en date du 3 novembre 2021), en France métropolitaine, 9,2 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté monétaire en 2020. Ce chiffre donne un indicateur volumétrique des problèmes sociaux à traiter. Mais la nature des problèmes évolue aussi et se complexifie en fonction des profils de la population à accompagner, car les personnes en situation de pauvreté cumulent souvent d'autres facteurs de fragilité sociale.

Par exemple, les familles monoparentales dans lesquelles les mères sont surreprésentées et dont la part a progressé de 3 % en 10 ans, sont plus nombreuses. Or, ces familles connaissent plus souvent des difficultés d'emploi, de santé, de pauvreté ou de logement.

C'est également le cas des personnes en situation de handicap. Selon les données de la DREES (mars 2017), 18 % des adultes handicapés vivent sous le seuil de pauvreté (ces données ne prennent pas en compte les personnes handicapées vivant en institution, à l'hôpital ou en maison de retraite).

1. Des besoins sociaux divers et en augmentation

Une étude récente du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), constatait après 18 mois de crise sanitaire que « la pauvreté et la précarité s'enracinent », comptant 4 millions de Françaises et de Français fragilisés qui auraient basculé « dans une situation préoccupante »⁶⁵. En mai 2021, 31 % des Françaises et des Français déclaraient se sentir en situation de vulnérabilité, ce qui représente une hausse de dix points par rapport à 2018. 83 % des « nouveaux vulnérables » sont des personnes actives occupant très souvent des emplois précaires dans le secteur privé, avec des revenus modestes, âgés de moins de 40 ans, avec souvent une charge de famille. La perte de revenus les conduit à reporter ou à renoncer à des dépenses essentielles de logement, de santé, de voiture, d'alimentation. Ils et elles expriment aussi de fortes inquiétudes économiques quant à l'avenir.

En 2020, selon les derniers chiffres du Secours Catholique (novembre 2021), jusqu'à 7 millions de personnes auraient eu recours à l'aide alimentaire, soit près de 10 % de la population française. Sous l'effet de la crise sanitaire, le nombre d'allocataires du RSA a augmenté fortement en 2020 (+7,4 %), pour atteindre 2,06 millions en fin d'année. Fin 2020, 4,47 millions de personnes sont allocataires d'un minimum social. Cet effectif augmente fortement en 2020 (+4,4 %), notamment sous l'effet de la crise sanitaire. De telles hausses n'avaient pas été observées depuis 2012 (+4,4 %) et 2013 (+4,8 %). Enfin, 5,54 millions de ménages ont reçu un chèque énergie en 2020.

Fin 2018, les départements ont octroyé 4,3 millions de prestations d'aide sociale (couvrant ainsi 6 % de la population française) au titre de l'aide à l'insertion, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et de la protection des enfants ou des jeunes majeurs en danger ou courant le risque de l'être⁶⁶.

65 Crédoc Consommation et modes de vie, S. Hoibian, P. Crouette, « Quatre millions de Français fragilisés par la crise sanitaire », n° 320, octobre 2021.

66 Données DREES, édition 2020.

Au regard des chiffres publiés par la DREES, 8,4 % des mesures d'aide sociale à l'enfance en 2019 concernaient des mineurs non accompagnés qui représentent 15,8 % des mineurs accueillis à l'aide sociale à l'enfance (ASE). En 2020, 9 524 mineurs non accompagnés ont intégré le dispositif de protection de l'enfance sur un total de 199 500 enfants accueillis par l'ASE contre 10 486 au 10 décembre 2021.

Le rapport de l'IGAS de septembre 2018 sur l'accompagnement social en milieu ouvert (donc hors établissement et services sociaux et médico -sociaux), indique que la France mobiliserait annuellement environ 5,5 Md€ pour l'accompagnement vers et dans l'emploi⁶⁷. Selon l'IGAS, « l'investissement de la nation en faveur de l'accompagnement social de celles et ceux qui sont en situation de vulnérabilité est plus difficile à apprécier en raison de l'absence de données budgétaires consolidées et d'un périmètre à géométrie variable. En fonction du périmètre retenu, on peut estimer qu'il se situe entre 2,5 et 4 Md€ ». Les dépenses citées de protection sociale sont beaucoup plus vastes. Cette fourchette de 2,5 à 4 milliards d'€ est à mettre en perspective avec l'ensemble des dépenses de protection sociale, soit 690 milliards d'€ ou encore l'ensemble des politiques d'aide et d'action sociale, chiffrées à 70 milliards d'euros par la DREES⁶⁸.

2. Des alertes anciennes sur les besoins en personnels dans tous les secteurs du social

Dans son avis de 2004 sur le recrutement, la formation et la professionnalisation des salariés du secteur sanitaire et social, le CESE alertait déjà sur les difficultés de recrutement du secteur. Presque vingt-ans après, le sous-investissement dans les secteurs du social et du médico-social est patent, ceux-ci faisant toujours face à des difficultés structurelles d'attractivité, aggravées par la crise sanitaire.

2.1. Des besoins non pourvus dans tous les secteurs

(a) Le sanitaire, social et médico-social

La première édition (publiée le 19 janvier 2022) du baromètre des besoins de recrutement dans le secteur sanitaire, social et médico-social privé non lucratif, réalisé par la FEHAP et Nexem (organisation professionnelle des employeurs du secteur social, médico-social et sanitaire à but non lucratif), dresse un premier bilan des secteurs concernés du 1^{er} juin au 30 septembre 2021. Cette étude confirme que les employeurs de ces secteurs rencontrent des difficultés structurelles de recrutement et d'attractivité, aggravées par les départs volontaires.

Il ressort en effet de cette étude que sur cette période, 4 300 postes sont vacants au sein des structures du panel, soit 5 % des effectifs. Selon les organisations, rapportées à la totalité des 610 000 salariés de leurs réseaux, 30 000 postes sont potentiellement vacants. Si les tensions de recrutement touchent tous les secteurs et tous les métiers, selon le baromètre, trois catégories de professions sont plus fortement touchées dont fait partie le personnel éducatif et social. Les structures indiquent que leur difficulté à recruter s'est aggravée au troisième trimestre 2021 pour

67 Estimation du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE).

68 Rapport IGAS, « L'accompagnement social », n° 2017-105K.

les éducatrices/éducateurs spécialisés et/ou les monitrices-éducatrices/moniteurs-éducateurs (39 % des répondantes/répondants). Le baromètre révèle aussi que les métiers éducatifs et plus particulièrement les éducatrices/éducateurs spécialisés et monitrices/moniteurs, subissent également des tensions RH. Plus d'un tiers (34 % des répondantes/répondants) soulignent les entraves accrues pour recruter des aides médico-psychologiques (AMP) et des accompagnants éducatifs et sociaux (AES). En outre, près de la moitié des structures manquent de personnels d'encadrement dans les fonctions support. Ce baromètre met également en évidence que le secteur a été confronté au départ de 5 300 professionnels entre le 1er juin et le 30 septembre 2021 dont la moitié correspond à des départs volontaires (démissions ou ruptures conventionnelles).

Ces difficultés de recrutement concernent également le recrutement par intérim. Randstad⁶⁹ fait état de 30 % des demandes qui ne seraient pas satisfaites.

(b) La prise en charge de l'autonomie

Fin 2019, une enquête de l'UNIOPSS auprès des établissements et services aux personnes âgées et/ou en situation de handicap, soulignait également une constance dans des recrutements de plus en plus compliqués à mener à bien dans plus de 82 % des structures en 2022. Selon Patrick Doutreligne, Président de l'UNIOPSS, « entre 10 et 15 % des postes sont vacants dans leurs établissements et services. Cela monte à 30 % ou 40 % selon les secteurs ou selon le fait que pour pallier les absences nous avons dû embaucher des personnes moins qualifiées ou en Intérim et avec un développement de CDD très marqué depuis quelques temps ».

(c) La protection de l'enfance

Selon Fabienne Quiriau, directrice générale de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE), « il y a dix ans nous avons constaté des difficultés de recrutement pour les centres éducatifs renforcés ou fermés, et nous pensions que c'était dû à un manque d'attrait pour le monde carcéral. Mais le problème est apparu ailleurs, dans les Maisons d'enfants à caractère social (MECS), puis en milieu ouvert, au sein de structures associatives. Les structures de la protection de l'enfance ont commencé à recruter non plus des éducateurs spécialisés mais des moniteurs-éducateurs, des éducateurs sportifs. »

(d) La protection juridique des majeurs

Selon l'UNAF, les difficultés actuelles de recrutement sont anciennes et remontent à plusieurs années. À titre d'exemple, celles qui concernent les mandataires judiciaires sont devenues exponentielles et concernent tous les territoires. En moyenne, un/une mandataire s'occupe de 60 personnes, ce qui est beaucoup trop selon la profession qui réclamait la création de 2 000 postes (en plus des 12 000 existants) afin de faire baisser cette moyenne à 45.

⁶⁹ Appel médical, spécialiste du recrutement et travail temporaire médical, paramédical et médico-social.

(e) L'animation socio-éducative

Selon une enquête récente menée par le FONJEP et Hexopée, dans le secteur de l'animation d'éducation populaire, 10 % des postes n'étaient pas pourvus. Tous les métiers de l'animation d'éducation populaire sont concernés.

2.2. Des facteurs de tension similaires pour des métiers aux caractéristiques communes

Selon l'UNIOSS, ces problèmes d'attractivité sont anciens, remontent à plus de dix ans et leurs raisons sont déjà connues : absence de revalorisation salariale et concentration des activités dans et autour des zones d'activité urbaines où le coût de la vie est plus élevé.

L'enquête sectorielle diligentée par le FONJEP et Hexopée dans le secteur de l'éducation populaire, identifiait plusieurs causes de difficultés de recrutements. La question des rémunérations est la première citée (par 18 % des employeurs) devant le temps partiel (15 %), le manque de formation des candidats/candidates (15 %), les horaires des postes proposés (14 %), les perspectives d'évolution trop réduites (14 %), l'engagement demandé - la question du sens - (13 %), les difficultés d'accessibilité aux formations (11 %).

Ces causes signalées qui compliquent les recrutements, recoupent finalement les facteurs structurels de tension identifiés par l'appareil statistique national au sujet d'un groupe de métiers particuliers⁷⁰ : les métiers peu valorisés, dans lesquels les conditions d'emploi et de travail dégradent la qualité de vie. Il faut y ajouter un appareil de formation aujourd'hui à la peine sur les métiers qualifiés du travail social, ce qui limite encore le vivier de recrutement.

3. En conséquence, une pénurie aggravée par une baisse des inscriptions dans les écoles de formation

Les difficultés de recrutement s'expliquent aussi par la répercussion du manque d'attractivité des métiers sur les effectifs d'étudiants/étudiantes en formation. Le défaut de notoriété de ces professions qui ne font pas toujours l'objet d'une présentation favorable aux forums d'orientation scolaire, doit nous interroger. Il est à noter que la voie d'orientation qui était ouverte autrefois aux éducatrices/éducateurs (monitrices éducatrices/moniteurs éducateurs et éducatrices/éducateurs spécialisés), et leur permettait d'accéder au statut d'élève éducatrice/éducateur « en cours d'emploi », prévu par la CCN 66, s'est éteinte en 2001 en raison du refus des financeurs de prendre en charge le coût d'emploi de ces élèves⁷¹.

Ainsi les instituts de formation font-ils face à une diminution du nombre de candidats et candidates. Selon les dernières données de la DREES, l'effectif total d'élèves et d'étudiants/étudiantes inscrits dans une formation sociale, baisse continûment depuis le début des années 2010 soit -17 % entre 2010 et 2020 et - 4 % entre 2019 et 2020. En 2015, 62 000 étudiants/étudiantes étaient inscrits dans une

70 Cf. avis du CESE, Métiers en tension, Pierre-Olivier Ruchenstain (rapporteur), janvier 2022.

71 Cf. Jacques Ladsous, « La formation en cours d'emploi des éducateurs », Vie sociale et traitements, n° 92, 2006/4, pp. 106-110.

formation préparant aux diplômes du travail social reconnus dans le code de l'action sociale et des familles⁷².

Plus de six ans après, une enquête complémentaire de la DREES indique que le nombre des étudiants/étudiantes inscrits dans une formation sociale est en baisse et se monte seulement à 56 500 élèves et étudiants/étudiantes. Depuis 2019, les formations des écoles de travail social sont proposées aux lycéens/lycéennes et aux étudiants/étudiantes sur le dispositif Parcoursup qui traite les vœux d'inscription⁷³. Or, l'intérêt des premiers pour ces quatre formations n'a cessé de reculer. Entre 2020 et 2022, les demandes d'inscription ont baissé de 38 % pour les éducatrices/éducateurs spécialisés, 40 % pour les éducatrices/éducateurs de jeunes enfants et de 32 % pour les assistantes/assistants de service social.

À cet égard, parmi les personnes rencontrées dans le cadre de la saisine, nombreuses sont celles qui ont tiré la sonnette d'alarme quant aux conséquences délétères de parcours sup dans l'orientation vers les métiers de la cohésion sociale. Il semble en effet que les filières sociales sont invisibilisées dans ce processus d'orientation post bac. Les formateurs et formatrices constatent également une baisse des profils les plus adaptés à l'entrée dans ces formations. On y retrouve également de plus en plus d'étudiants/étudiantes en difficulté sociale ou scolaire, pour lesquels les organismes de formation manquent de moyens d'accompagnement adéquat, générant ainsi des abandons en cours de formation. Par ailleurs, ces organismes constatent une augmentation des situations de précarité chez les étudiants/étudiantes en formation initiale dans les filières sociales⁷⁴.

Une autre étude⁷⁵ sur les étudiants/étudiantes en formation d'assistante/assistant de service social, montre que l'effectif a baissé de 7 % depuis 2006, le nombre de candidates et candidats à l'entrée en formation a quant à lui, plus fortement diminué en dix ans (- 47 %). De même, l'étude relative aux étudiantes/étudiants en formation d'éducatrices/éducateurs spécialisés (février 2019 n° 1144), montre que le nombre de diplômés de cette formation qui s'élevait à 4 100 en 2017, a baissé de 10 % en cinq ans, ce qui s'explique en partie par un recul du nombre d'inscrits et d'inscrites en première année depuis plusieurs années.

Les étudiantes et étudiants ayant répondu à la plateforme signalent les conditions difficiles des études dues à des situations économiques compliquées mais aussi la tâche de plus en plus complexe de recherche de stage ou d'alternance, qui vient entraver leur bon déroulement.

4. Le découragement des personnels qui quittent leur emploi

Au-delà d'une crise des recrutements, le secteur fait face à un important *turn-over*, à des démissions, des « fuites » ou des changements de secteurs d'activité de professionnels formés et qualifiés. Le phénomène semble prendre de l'importance au regard du nombre de témoignages que le CESE a recueillis. Une étude du CARIF-OREF

72 DREES, Étude et Résultats, n° 0986, décembre 2016

73 Le média social, « Le déclin des formations sociales sur Parcoursup », 18 mai 2022.

74 Table formation CESE, déplacement rapporteur CEMEA Aubervilliers et Occitanie.

75 DREES, Étude et Résultats n° 1044, 2017.

d'Ile de France fait état dans cette région, de durées de carrière très brèves pour trois métiers : assistantes/assistants de service social, éducatrice/éducateur spécialisé et éducatrice/éducateur de jeunes enfants⁷⁶.

L'émergence du mal-être et du malaise des travailleuses/travailleurs sociaux résulte d'un sentiment d'inutilité causé par une remise en cause même de l'éthique professionnelle et par la ré-interrogation de leurs pratiques. Les nouvelles formes de management, porteuses de pressions et d'injonctions paradoxales, le manque de moyens, la « technicisation » de l'intervention sociale, le sentiment de déprofessionnalisation, constituent autant d'obstacles à la réalisation de la relation d'aide et de la relation à l'autre, composantes fondamentales de l'exercice des métiers de la cohésion sociale.

Parmi les motifs d'abandon de la formation les plus fréquemment indiqués sur la plateforme du point de vue des formateurs et formatrices, figurent outre une mauvaise orientation, la pénibilité des premières expériences sur le terrain. Les conditions de travail en viennent à décourager les étudiants/étudiantes avant même l'obtention de leur diplôme.

Manuel Boucher indique : « Dans le cadre d'une recherche que j'ai menée sur la parentalité dans les milieux populaires, lors d'une séance d'intervention sociologique, un travailleur social exprime son mal-être vis-à-vis du fait qu'il a le sentiment que les professionnels du social sont, comme les « usagers », largement « domestiqués » par les procédures qui dictent des modes d'intervention les empêchant ainsi de développer une « relation singulière » avec les gens. Plusieurs des enquêtes auxquelles j'ai participé dans les champs de la protection de l'enfance et de l'assistance sociale notamment confirment ce sentiment.⁷⁷ »

Confrontés à l'accroissement de leurs missions, à des outils de gestion qu'ils et elles ne maîtrisent pas, au manque de moyens financiers pour traiter des situations de plus en plus complexes, les professionnels du social ont aujourd'hui de grandes difficultés à penser le sens de leur action. Nombre d'entre eux et elles expriment leur frustration de ne plus pouvoir fournir un travail de qualité dans la relation d'aide aux personnes en raison de la surcharge de travail et de l'excès de tâches bureaucratiques, qui les empêchent d'exercer correctement leur métier. Stress, *burn-out*, épuisement physique et psychique, atteinte à la déontologie professionnelle, perte de sens et démotivation, découlent de cette situation au travail. L'usure professionnelle qui en résulte, conduit de nombreux salariés et salariées des établissements sociaux et socio-éducatifs à la démission.

C'est ainsi que ces difficultés d'exercice poussent une fraction de professionnels à sortir du travail en institution, même si celui-ci offre en principe des garanties d'accompagnement et de coordination pluridisciplinaires. Le choix délibéré d'exercer en intérim ou dans le secteur libéral (à titre d'exemple, selon l'UNAF, 100 000 mesures sont gérées en exercice libéral par des mandataires judiciaires à la protection des majeurs) est de plus en plus fréquent. Le contrat intérimaire permet non seulement

76 https://www.defi-metiers.fr/sites/default/files/docs/rapports-etudes/rapport_duree_des_carrieres_du_social_2021_0.pdf

77 Audition de Manuel Boucher, président de l'association des chercheurs dans les organismes de formation en intervention social, professeur en sociologie à l'Université de Perpignan, 25 janvier 2022.

d'obtenir une meilleure rémunération mais également une plus grande souplesse dans son exercice professionnel.

5. Les effets contreproductifs des revalorisations sectorielles et catégorielles

5.1. La concurrence du secteur public

Les facteurs structurels qui expliquent la faiblesse des salaires observés dans le secteur sont connus et ont été analysés en première partie.

La période récente les a exacerbés, faute d'une prise en compte globale et transversale des enjeux. En effet, la perception de l'urgence des problématiques d'emploi a sans doute souffert d'une vision trop compartimentée des secteurs qui emploient les personnels concernés par la pénurie. Les mesures prises dans l'urgence ont d'abord concerné le secteur de la santé, pendant la période de la pandémie. Mais nombre de ces professionnels et professionnelles étaient également employés dans des secteurs voisins et au-delà du sanitaire, dans ceux du médico-social et du social. Les « travailleurs de première ligne » du secteur social n'ont pas été reconnus, ont même été oubliés, ce qui a conduit à des disparités de salaires entre le public, le privé, les soignants/soignantes et les personnels socio-éducatifs.

On a observé de nombreux départs parmi les aides-soignants/soignantes et les aides médico psychologiques dans les ESSMS, qui ont préféré rejoindre des EHPAD parce des revalorisations y étaient accordées. L'étalement dans le temps des mesures de revalorisation et leur caractère incomplet, ont créé des disparités de rémunération et de primes entre secteurs, puis entre professionnels. Après le Ségur de la santé, la revalorisation du traitement indiciaire à hauteur de 183 euros a été étendu aux personnels de soin des EHPAD (accords du 11 février 2021, pour un budget de 6,5 milliards) ; les accords Laforcade (accords du 28 mai 2021, pour un budget de 500 millions) ont ensuite appliqué cette revalorisation aux personnels qui ne relevaient pas du code de la santé publique (aides médico-psychologiques, accompagnants éducatifs et sociaux et auxiliaires de vie).

Si les mesures prises par le Gouvernement lors du Ségur ont permis des rattrapages attendus dans le secteur sanitaire, elles ont conduit à maintenir des inégalités de traitement entre les professionnels du secteur social et médico-social, titulaires d'un même diplôme et exerçant le même métier. La majorité de ces professionnels se sont ainsi trouvés exclus de ces revalorisations notamment dans le domaine de la protection juridique des majeurs, de la protection de l'enfance, de l'hébergement des personnes sans-abri.

5.2. Des mesures conjoncturelles et mal perçues car révélatrices d'un défaut de reconnaissance des communautés de travail

Ces inégalités très marquées de traitement ont pleinement participé à la pénurie en alimentant un profond sentiment d'injustice au sein des équipes et en accentuant le sentiment de déclassement de certains professionnels, avec des conséquences directes sur l'attractivité des métiers, déjà mise à mal par de faibles niveaux de rémunération.

Une assistante sociale en service départemental écrit sur la plateforme « [...] *Nous manquons de reconnaissance dans notre travail : nous n'avons pas eu de prime en lien avec l'activité forte pendant le COVID et après, nous n'avons pas non plus bénéficié de la prime du Ségur, alors que nous avons assuré le lien social et maintenu une forte activité avec des dispositifs nouveaux et exceptionnels pendant le COVID. On se sent oubliés* ».

Des oubliés du Ségur, pour la plupart des professionnels du social et médico-social, se sont mobilisés sous le slogan « # Et Nous ? » pour manifester leur incompréhension et leur colère.

Faisant suite aux accords Laforcade de mai 2021, le Gouvernement a annoncé lors de la Conférence des métiers de l'accompagnement du social et du médico-social du 18 février 2022, d'autres augmentations salariales à destination des « métiers socio-éducatifs », sans préciser exactement les contours de ce champ.

La liste des métiers de la filière socio-éducative des établissements et services sociaux et médico-sociaux concernés par l'élargissement de la prime Ségur, a été présentée par le Gouvernement aux partenaires sociaux le 8 avril 2022 et pourrait finalement concerner 16 des professions de cette filière. Le Gouvernement envisagerait de financer ces revalorisations sur des critères d'éligibilité (« la revalorisation sera versée aux salariés qui exercent effectivement et à titre principal les fonctions de la filière socio-éducatives visées » et non sur le critère des diplômes par exemple).

Toutefois, cette liste risque de générer de nouvelles inégalités et des frustrations car elle exclut encore de nombreux professionnels qui travaillent soit dans les mêmes métiers mais dans d'autres structures que les ESSMS (comme les assistantes/assistants familiaux, les AES de l'Éducation nationale, les intervenantes/intervenants socio-judiciaires, les formatrices/formateurs en centre de rééducation professionnelle, le personnel administratif et logistique...), soit dans d'autres métiers présents dans les ESSMS mais qui ne figurent pas sur la liste (Surveillants/surveillantes de nuit, maîtres/maîtresse de maison, etc.).

En définitive, ces mesures ne répondent que partiellement au problème de la faible attractivité car elles ne règlent pas la question de la reconnaissance de l'utilité sociale de communautés de travail composées de plusieurs catégories de professionnels liés par le même investissement dans la relation aux autres, ni ne permettent de faire face à la perte du pouvoir d'achat prégnant dans ces professions depuis une vingtaine d'années.

À la question posée sur la plateforme « Que pensez-vous des revalorisations salariales annoncées par le Gouvernement ? », les répondants et répondantes ont majoritairement considéré qu'elles étaient insuffisantes et avaient échoué à résoudre le vrai problème de sens et d'organisation qui dénature leurs métiers.

B. L'attractivité des métiers : un chantier en quête de méthode

1. La multiplication des comités sectoriels pour répondre à des enjeux d'attractivité et de reconnaissance des professionnels

1.1. Des comités de filières non articulés entre eux

Pour apporter des réponses aux difficultés apparues successivement dans un grand nombre de secteurs du social, le Gouvernement a décidé de l'instauration de comités réunissant plusieurs acteurs, mais dont la composition et la relation avec les branches professionnelles posent question. En effet, y siègent à la fois des organisations professionnelles, des organisations syndicales, des administrations et des acteurs publics. Le contrat constitutif du comité de filière petite enfance s'est ainsi donné deux objets principaux : « mettre en place une gestion prévisionnelle territoriale et nationale partagée des emplois et des compétences » ; « répondre au sentiment de moindre reconnaissance des professionnels et au besoin de réaffirmation du sens de leur activité ».

Alors qu'il existait auparavant le comité de filière de la petite enfance, deux nouveaux comités ont été annoncés en quelques jours, un comité « des métiers socio-éducatifs » et un comité de filière de « l'animation ». La multiplication de ces structures correspond au compartimentage de pilotages ministériels, alors que chacune d'elles concerne des filières qui emploient des professionnels aux qualifications comparables.

Les comités de filière peuvent mieux répondre à certains besoins, notamment quant à la prospective sur l'évolution d'activités liées à des services d'intérêt général à vocation sociale et en mettant tous les acteurs, et notamment les financeurs, autour de la table. Les acteurs publics à l'origine des politiques sociales doivent en effet jouer un rôle dans la définition des besoins et l'évolution des missions de service public destinées à y pourvoir. Or, le plus souvent, ces acteurs publics ne sont pas juridiquement les employeurs dans ces secteurs. Dès lors et contrairement aux branches professionnelles, les comités de filière ne peuvent tenir lieu d'instances de négociation entre les différents intérêts de salariés et d'employeurs mais peuvent seulement fixer un cadre prospectif commun à l'ensemble des acteurs concernés.

1.2. L'annonce d'un « comité des métiers socio-éducatifs »

Pour accompagner la décision de revalorisation salariale prise en urgence, en réponse à la crise d'attractivité des professionnels de la filière socio-éducative, le Premier ministre a annoncé le 18 février 2022, le lancement par les ministères concernés d'un comité des métiers avec toutes les parties prenantes « pour organiser dans la durée, un pilotage resserré de la bonne mise en œuvre d'un agenda ambitieux pour ces métiers ». Or, les difficultés de recrutement citées sont identifiées dans le périmètre du champ sanitaire, social et médico-social, soit celui des ESSMS.

Plusieurs chantiers ouverts excèdent ce périmètre puisque dans certains établissements et champs conventionnels, nombreux sont les métiers qui ne paraissent pas relever de la filière socio-éducative.

Le Premier ministre citait l'enjeu de la « rénovation de l'architecture des qualifications et des diplômes selon une cartographie consensuelle, qui permette de mieux tenir compte et organiser le développement de nouvelles compétences, mais aussi d'évaluer les besoins en recrutement au regard des perspectives - nouveaux défis de départ à la retraite de nombreux professionnels ». Cet enjeu qualifié d'« incontournable pour faciliter la reconnaissance des équivalences, la mobilité des parcours et donc la motivation des équipes », peut-il faire l'impasse sur la diversité des professions qui s'exercent dans le champ sanitaire, social et médico-social et en dehors, dans de multiples activités ?

Alors que le périmètre concerné par ces enjeux pose question et que des conseils départementaux ont demandé aux opérateurs de ne pas verser les augmentations de salaire concédées à la filière des métiers socio-éducatifs, certains employeurs ont néanmoins pris le risque de le faire afin de mettre un terme à l'hémorragie de leurs équipes. De nombreux professionnels s'interrogent de ce fait, sur la mise en œuvre des revalorisations annoncées⁷⁸.

Quel sera le mode d'organisation de ce comité ? Fonctionnera-t-il comme un comité de filière ou doit-il être un instrument pour répondre à la crise des personnels socio-éducatifs de l'accompagnement des personnes dans les ESSMS relevant des CCN 66 et 51. Dans un contexte d'assèchement des viviers des professions sociales au sens du CASF, où les structures emploient tous les types de personnels détenteurs ou non d'un diplôme d'État listé dans ce code, pourquoi s'y limiter ? L'entrée « métier » pour aborder le problème de l'attractivité viserait à répondre à l'émergence de « nouveaux métiers »⁷⁹, anticiper les évolutions de compétences nécessaires et ainsi accompagner les mutations en cours. Le cadrage de la méthode doit être à la hauteur de cet enjeu.

Nombre de professionnels du social ont mal vécu la démarche hésitante des pouvoirs publics, qui s'est seulement traduite dans une succession de déclarations et ont pu l'interpréter comme la marque d'un manque supplémentaire de considération pour le travail qu'ils et elles fournissent et le rôle qu'ils et elles tiennent dans la société. Ce défaut de cadrage initial de la mesure de revalorisation salariale et ce flou dans la méthode qui met finalement en cause « l'architecture des qualifications et des diplômes » dans des professions en proie depuis longtemps à des difficultés structurelles de reconnaissance, ont eu des effets délétères sur les collectifs de travail qui associent ces différentes catégories de salariés⁸⁰.

78 C'est par exemple le cas d'Odynéo dans la région Rhône-Alpes. Déplacement d'une délégation de la CTE du CESE à Meyzieu, 6 avril 2022.

79 La liste de ces nouveaux métiers n'ayant pas d'existence, les « nouveaux métiers » suivants ont été abordés au cours des entretiens et auditions du CESE « coordinateur de parcours, facilitateur de vie, pair-aidant, patient-formateur ou intervenant pair, ... ». Il est à noter que ces métiers n'ont jamais été mentionnés comme devant remplacer des diplômes, rendant caduques certaines professions, mais plutôt comme l'émergence de nouveaux professionnels et professionnelles aux côtés de ceux et celles déjà établis.

80 Déplacement d'une délégation de la CTE dans l'agglomération Lyonnaise, précité.

2. Renforcer les identités professionnelles : un défi pour des métiers différents mais perçus comme proches et inégalement reconnus

2.1. Des rôles professionnels inégalement reconnus

La notion de profession revêt une importance capitale. Elle permet d'observer les activités professionnelles comme résultant d'une construction sociale. En ce sens, elle s'oppose à l'idée de vocation naturelle. Avoir « la fibre sociale » ne fait pas tout et ne peut justifier un engagement, en particulier dans des conditions de travail dégradées. Pour consolider les professionnalités, il convient de veiller à étayer les pratiques professionnelles et à soutenir les salariés au quotidien. La professionnalité va de pair avec la dimension citoyenne de ces métiers, malheureusement trop souvent occultée par des procédures gestionnaires qui vont à l'encontre de l'image véhiculée par la puissance publique, de métiers pour l'exercice desquels l'engagement est présenté comme primordial.

« Le travail salarié ou marchand est une affaire de professionnels. Il s'accompagne de savoirs, savoir-faire, d'expérience, de métier, de valeurs professionnelles reconnus, lesquels sont là pour guider, protéger les personnes au travail. Ce sont des ressources qui permettent aux individus d'affronter le travail, et qui les rattachent aux autres : ils n'ont pas à se confronter solitairement à des défis personnels, mais peuvent mobiliser des capacités, des compétences qui renvoient à une réalité collective. Détenir un métier, des connaissances validées, permet de ne pas mettre sa personne en danger à chaque instant dans son travail, de ne pas avoir à puiser sans cesse dans ces ressources les plus intimes »⁸¹.

Les réactions qualifiées de « corporatistes » ou de défense des diplômes d'État peuvent ainsi être comprises comme la défense de l'existence de métiers qui méritent d'être reconnus pour ce qu'ils sont. Les diplômes d'État sanctionnent ainsi, au moins en principe, un niveau d'aptitude à la réalisation d'un travail de qualité, reconnu par la communauté d'acteurs et l'État. Ils constituent une présomption de la capacité à « tenir » un poste durablement et sont une garantie pour les publics, de la compétence de la ou du professionnel auquel ils ont à faire⁸².

Les phénomènes de « déprofessionnalisation » ou à l'inverse, les difficultés à se professionnaliser qui affectent les métiers du social, sont identifiés depuis longtemps par les sociologues qui observent ce domaine d'activités⁸³. Certains de ces travaux distinguent des professions « établies » et des professions « émergentes ». Cette distinction entre professionnels établis et professionnels émergents recouvre très largement l'opposition entre un secteur social « historique » et un secteur social « nouveau », apparu au fur et à mesure de l'émergence de nouvelles politiques sociales telles que la médiation sociale.

81 La comédie humaine du travail, de la déshumanisation taylorienne à la sur-humanisation managériale », Danièle Linhart, 2015.

82 Déplacement du rapporteur auprès d'employeurs et centres de formation en Région Occitanie.

83 Entretien du rapporteur avec Valérie Becquet, professeure en sciences de l'éducation à l'université de Cergy-Pontoise (CYU), 3 mars 2022.

Alors que les professionnels « établis » travaillent majoritairement dans les institutions anciennes de l'action sociale⁸⁴, en particulier le service social polyvalent et la protection de l'enfance, les professionnels « émergents » sont liés à des politiques sociales plus récentes comme l'insertion dans l'emploi et la prévention de la désinsertion professionnelle, des pratiques nouvelles de médiation sociale ou encore l'apparition de métiers qui se basent davantage sur l'expérience vécue ou les caractéristiques de vie des personnes⁸⁵.

Entre ces deux pôles, il existe en fait toute une gamme de situations. Le secteur de l'animation apparaît comme protéiforme en ce qui concerne ses modalités de professionnalisation, de formation et de reconnaissance de l'usage des certifications, prérequis en matière de formation et de diplômes. La diversité des profils d'animateurs/animateuses et des voies d'accès à la formation, mérite certes d'être préservée. Néanmoins, placer sur un même plan le BAFA (animation volontaire) et une certification professionnelle pour un emploi permanent et régulier, peut contribuer à dévaloriser l'animation conçue et exercée dans un cadre professionnel. Sans formation initiale, le flou entretenu entre l'animation volontaire et l'animation professionnelle, au détriment de cette dernière et des diplômes reconnus au sein du code du sport alors même que leurs titulaires agissent majoritairement au sein de structures relevant du CASF, rend plus ardue la reconnaissance d'une professionnalité propre.

2.2. Un risque et un sentiment de déprofessionnalisation pour les professions les plus établies

Les travailleuses/travailleurs sociaux qui relèvent de la première catégorie ont une identité professionnelle assise sur une qualification et un diplôme et ce dernier conditionne en principe, leur capacité à exercer. Les titulaires des diplômes d'État du travail social, établis dans le CASF, sont exemplaires de cette catégorie. Les professionnels « émergents » sont en général apparus plus récemment dans le champ social. Les compétences qu'ils et elles mobilisent ne sont pas toujours très précisément formalisées et correspondent rarement à des certifications reconnues.

Les professionnels établis, qualifiés et expérimentés ont généralement une haute idée de leur mission, une forte conscience de la nécessité d'avoir reçu une formation spécifique pour exercer leur métier, en même temps qu'ils et elles valorisent la compétence acquise par l'expérience professionnelle. En concordance avec ces éléments fondateurs d'une qualification et d'une identité professionnelle, ils et elles considèrent le plus souvent qu'ils et elles doivent conserver une grande autonomie dans l'accompagnement des personnes⁸⁶.

Toutefois, ces professionnelles et professionnels « établis » sont aujourd'hui fréquemment confrontés à des logiques dites de « déprofessionnalisation » qui ont été

84 Si l'on se base sur la Circulaire Nicole Questiaux du 28 mai 1982, les travailleurs sociaux que l'on pourrait considérer comme « établis » sont amenés à travailler sur les problématiques suivantes : « L'action sociale ne s'adresse pas seulement aux exclus de la société et aux déviantes. Elle concerne aussi la vie quotidienne de larges fractions de la population, qu'il s'agisse de modes de garde des enfants, de l'aide aux personnes âgées, de l'insertion sociale et professionnelle des handicapés, de la formation professionnelle des jeunes, de l'animation sociale... ».

85 Audition de Manuel Boucher, précitée.

86 Roger Bertaux, op.cit. ; une conclusion également très présente lors de la journée délibérative de la plateforme organisée le 18 mai au CESE.

précédemment évoquées à propos de la transformation managériale des structures. La « protocolarisation » des tâches, dont une des finalités est de garantir une norme moyenne de qualité du service rendu, remet en cause l'autonomie professionnelle auxquels ils et elles sont attachés. Cette mutation dans l'organisation du travail a également largement ouvert la possibilité de faire assurer une part plus importante des tâches d'accompagnement des personnes par des personnels moins qualifiés. Le sentiment d'être dépossédé des compétences qui constituaient leur cœur de métier pour être renvoyé à des tâches administrative visant à justifier l'activité des services au regard d'objectifs à la définition desquels ils et elles ne sont pas associés, est aujourd'hui très répandu parmi les travailleuses/travailleurs sociaux⁸⁷.

La logique du « virage inclusif » a pu aussi affaiblir l'identification à une profession utile tant le discours sur le changement des métiers et des compétences est présent, et les injonctions parfois perçues comme paradoxales. Travailler à partir d'institutions permet de construire un rôle professionnel fondé sur des métiers reconnus pour leur capacité à faire fonctionner ces mêmes institutions, y compris pour faire exister le projet de vie de chaque personne, alors que cette logique désinstitutionnalise l'accompagnement de l'ensemble des dimensions de leur parcours de vie. De moins en moins soutenus financièrement par les pouvoirs publics alors que l'objectif inclusif est sans cesse rappelé et que l'alternative domiciliaire est souvent présentée comme un idéal, ces établissements sont aujourd'hui en souffrance. Leurs professionnels et professionnelles peuvent se sentir sous tension et exprimer un sentiment de relatif abandon ou de remise en cause d'un savoir-faire qui répond pourtant aux objectifs inclusifs ou de changement social⁸⁸. Par ailleurs, l'accompagnement des personnes à leur domicile nécessite la mobilisation de plusieurs professionnels dont les interventions doivent être coordonnées. Le « virage inclusif » nécessite en tout état de cause, en milieu institutionnel ou non, des capacités conjointement mobilisées dans un même lieu de vie grâce à l'intervention de plusieurs professionnels, de spécialités différentes.

« Le désir inclusif à tout prix sans tenir compte des besoins des personnes épuise les professionnels et dégrade notre image. »

Extrait de la plateforme du CESE, femme, 41-50 ans, monitrice-éducatrice, travaillant depuis 28 ans dans un IME.

L'isolement des personnes intervenant à domicile ou le manque de moyens humains en institution, conduisent à une certaine frustration des personnels quant à leur pouvoir d'agir face à l'importance des besoins auxquels ils doivent répondre, surtout si les modalités de supervision et de travail d'équipe sont fragiles⁸⁹.

87 C'est ce qui ressort de nombreux témoignages de travailleurs sociaux recueillis sur la plateforme participative du CESE, qui évoquent les méfaits d'une « procéduralisation » excessive des tâches, les injonctions contradictoires auxquelles ils sont soumis, l'empêchement de ce qu'ils considèrent comme un travail bien fait dans la relation à l'autre.

88 Dont l'importance est rappelée par le rapport de Denis Piveteau et avec des mentions très explicites dans la circulaire de Nicole Questiaux.

89 Cf. avis du CESE, Le travail à domicile auprès de personnes vulnérables : des métiers du lien, Nathalie Canieux (rapporteuse), décembre 2020.

2.3. Une professionnalisation encore fragile pour des « métiers » émergents

Les professionnels « émergents » sont en revanche, souvent recrutés à partir de critères qui mettent en avant le profil individuel du candidat ou de la candidate et ses qualités personnelles, plus qu'une formation et une certification.

Les professions « émergentes » qui font moins souvent l'objet d'une reconnaissance par la qualification, connaissent souvent des conditions d'emploi précaires : les CDD y sont fréquents et surtout, les temps partiels imposés et les temps incomplets, adaptés à l'organisation temporelle des services, largement pratiqués par les employeurs. Les cas des AESH, des aides à domicile et des animateurs/ animatrices périscolaires sont exemplaires à cet égard. Produits des évolutions de l'action publique, il s'agit, du moins à l'origine, de métiers « flous qui s'inventent sur le tas »⁹⁰.

Pour les travailleuses et travailleurs des métiers dits « émergents », l'enjeu est celui de la professionnalisation, c'est-à-dire de l'obtention de la reconnaissance de leur professionnalité aussi bien par les structures qui les emploient que par l'ensemble de la communauté professionnelle et politique qui agit auprès des mêmes publics. Les médiatrices et médiateurs sociaux se sont ainsi organisés pour se faire reconnaître comme profession. Pour les professionnels dits « établis », l'enjeu tient dans le maintien d'une éthique et d'une déontologie professionnelle qui garantisse des façons appropriées d'interagir avec les personnes accompagnées et procède d'une qualification reconnue.

Outre les problèmes de reconnaissance des professions et du degré d'autonomie dont elles doivent pouvoir disposer, l'insuffisante prise en compte des contraintes propres à la relation humaine, principalement en ce qui concerne la charge affective et mentale qu'elle génère, est souvent identifiée comme une difficulté majeure et une des principales causes d'usure professionnelle. Or, la relation humaine nouée dans un contexte professionnel, ne peut être laissée à la seule spontanéité des individus et à de prétendues dispositions naturelles qui caractériseraient certains profils de travailleurs et travailleuses. La prise de recul, la possibilité de mettre à distance les situations vécues sont au contraire, les conditions d'une bonne pratique professionnelle. Or, les moments de partage collectifs entre collègues, de retour sur sa pratique professionnelle, s'ils sont décrits comme nécessaires, sont souvent jugés insuffisants ou manquants par les intéressées et intéressés⁹¹. Dans les services d'aide à domicile, lorsqu'ils et elles ne sont pas organisés pour permettre l'intervention en équipes pluridisciplinaires, les salariés se trouvent souvent seuls dans la relation à la personne accompagnée ; le temps leur est souvent compté par l'organisation même du service, ce qui écarte la possibilité de moments de partage. Cet isolement de la ou du professionnel, la peur de mal faire, le sentiment de ne pas y arriver qui souvent l'accompagnent, peuvent aussi favoriser chez les intervenants et intervenantes, un sentiment de culpabilité particulièrement difficile à vivre.

90 Entretien du rapporteur avec Valérie Becquet, précité.

91 Entretien du rapporteur avec Lise Demailly, professeure de sociologie à l'université de Lille, spécialiste des professions du secteur médical et médico-social, le 16 mars 2022.

La logique « inclusive » qui viserait d'abord la mise en place d'un virage domiciliaire appuyé par des « plateformes de services », peut être interrogée à l'aune de ce besoin de « faire institution » pour faire son travail.

3. L'enjeu du décloisonnement des secteurs d'activité pour faciliter les parcours professionnels

La reconnaissance des compétences acquises au cours d'une expérience professionnelle de travailleur ou travailleuse du social n'est pas facilitée par le cloisonnement des champs conventionnels des secteurs privés et publics et au sein du secteur public, de la distinction entre fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale. Cet ensemble de secteurs qui tous emploient des professionnels, éducateurs/éducatrices, assistants/assistants sociaux, animateurs/animatrices socio-éducatifs, ont des besoins identiques du point de vue des compétences et des qualifications, sont pareillement confrontés à l'évolution des besoins sociaux, aux contraintes légales et institutionnelles qui déterminent l'économie de ces métiers. Pourtant, le passage d'un secteur à un autre n'est pas assuré, pas plus que les reprises d'ancienneté dans un même métier.

L'idée d'une convention collective nationale unique étendue qui pourrait permettre de remettre à plat la question du développement et de la reconnaissance des compétences professionnelles au cours d'une carrière ainsi que la facilitation de parcours à partir d'une méthode nouvelle d'élaboration des classifications professionnelles, est désormais sur la table des négociations des partenaires sociaux. Toutefois, elle ne concernerait qu'un champ conventionnel limité à celui de la BASSMS dont tous les professionnels du social ou du médico-social ne relèvent pas. En outre, sans articulation avec d'autres cadres d'emploi ou conventions collectives, cette nouvelle CCN ne réglerait pas toutes les difficultés attachées à la complexité de ce secteur.

C. Des questions non tranchées sur le sens des missions

1. Existe-t-il aujourd'hui une vision partagée du travail social ?

En 2017, était inscrite au sein du CASF, une définition du travail social qui se basait non pas sur des intitulés de métiers ou de formations, mais plutôt sur des pratiques professionnelles à l'intersection de disciplines ainsi qu'une éthique et une déontologie propres à remplir une finalité politique. En s'inspirant de la définition internationale retenue à Melbourne le 10 juillet 2014, l'ensemble des professions sur lesquelles le CESE a porté son attention, pourrait s'y retrouver même si elle ne semble pas faire l'objet d'une appropriation collective tant des professionnels que des institutions rencontrés.

Le Livre vert du Haut conseil du travail social (HCTS) a souligné l'extrême difficulté qu'il y a à décrire les emplois du champ social, tout d'abord en raison de la modification permanente des contours de ce champ d'activités et des transformations des

modalités d'intervention des professionnels en réponse à l'évolution des besoins des populations et des politiques publiques⁹².

Ensuite, il faut compter avec des transformations plus récentes, sans rapport immédiat avec la conduite des politiques sociales, mais qui viennent percuter les pratiques professionnelles d'une partie des intervenantes et intervenants sociaux. Les difficultés des publics face à la numérisation et à la dématérialisation des services publics ont ainsi créé de nouveaux besoins d'accompagnement technico-administratif avec un transfert de charge très important sur les assistants et assistantes de service social⁹³.

Enfin, des ambiguïtés sur certaines professions subsistent quant à leur appartenance au travail social, à l'image de celle d'animateur/animateur. Elle peut être entretenue par le décalage entre leur présence dans les nomenclatures du FINESS au sein de la catégorie socioprofessionnelle 43 des « professions intermédiaires de la santé et du travail social » ou de textes de référence⁹⁴, alors même que les diplômes sont reconnus dans le code du sport. Il existe peu d'équivalences avec les autres diplômes d'État et les discours divergents des personnes auditionnées confortent ou récusent cette séparation.

1.1. Des missions variées

(a) Des métiers multiples qui répondent à des besoins diversifiés

Aux professions historiques identifiées par les treize diplômes d'État mentionnés dans le code de l'action sociale et des familles (CASF)⁹⁵ ou les 19 disciplines professionnelles reconnues par la nomenclature du FINESS, correspondent en premier lieu, des conditions d'exercice très diversifiées, au contact de publics variés (enfants, adultes, personnes âgées, confrontés à des difficultés sociales, familiales, au handicap et/ou à la perte d'autonomie) et pour des objectifs d'intervention multiples. Dans ces conditions, pour une même formation d'origine ou un même diplôme, celui par exemple d'éducatrice/éducateur spécialisé, correspondent des profils de carrière très différents et des expériences qui peuvent s'écarter de la représentation habituelle du travail social⁹⁶.

Toutefois, le principal facteur de diversification voire de fracture est extérieur à ces métiers. Au fil des transformations qui sont intervenues depuis les années 1980 (décentralisation des politiques sociales, développement de la politique de la ville et des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle dans un contexte de massification du chômage...), les travailleuses/travailleurs sociaux historiques au sens du CASF, ont

92 Livre vert du Haut Conseil du travail social, 2022.

93 Entretien du rapporteur avec Joran Le Gall, président de l'association nationale des assistants de services sociaux et Isabelle Boisard, trésorière, 21 mars 2022.

94 Circulaire Nicole Questiaux, « Guide du secteur social et médico-social », Marcel Jeager ; « Histoire des métiers du social en France » Emmanuel Jovelin et Brigitte Bouquet.

95 Ces professions sont fondées sur la délivrance d'un diplôme d'État préparé dans des écoles de travail social, qui délimite le domaine spécifique de chacune d'elles. Il en est ainsi des professions d'assistant de service social, d'éducateur spécialisé, d'éducateur de jeunes enfants, d'éducateur technique spécialisé, de conseiller en économie sociale et familiale, de médiateur familial, de moniteur éducateur, de technicien d'intervention sociale et familiale, d'accompagnant éducatif et social, d'assistant familial.

96 Audition de Jean-Marie Vauchez, éducateur spécialisé, formateur, ancien président de l'organisation nationale des éducateurs spécialisés (ONES), 30 mars 2022.

progressivement cessé d'être la seule incarnation du travail social. Dans le domaine de la prévention sociale, la porosité est devenue très forte avec les professions de l'animation. Des fonctions nouvelles dont la professionnalité est longtemps restée incertaine et demeure encore aujourd'hui fragile, sont apparues souvent sous l'égide des collectivités territoriales, comme les médiatrices/médiateurs sociaux ou les coordinatrices/coordonateurs de parcours.

Dans ce contexte, s'est installée une opposition entre deux conceptions du travail social, opposition qui imprègne encore aujourd'hui les esprits bien qu'elle se soit estompée. Certains décideurs politiques ont mis l'accent sur les « métiers émergents » en considérant que les « métiers traditionnels » étaient dépassés notamment par la montée des problèmes liés à l'exclusion, tandis que d'autres considéraient que les professions traditionnelles du champ social constituaient toujours le noyau dur de l'intervention sociale⁹⁷.

(b) Un risque de fracturation verticale

Mais la fracture principale tient à l'évolution managériale des structures et à l'apparition d'une génération de cadres d'origine et de culture professionnelles distinctes de celles des travailleuses/travailleurs sociaux. Cette strate professionnelle nouvelle constituée de chargés/chargées de mission, de chefs/cheffes de projet, de coordinateurs/coordinatrices, remplit des missions d'ingénierie sociale, c'est-à-dire de conception et de montage (administratif, technique, financier) des dispositifs sociaux. Elle traduit un élargissement et une complexification de la direction des établissements et des services.

Ces nouveaux cadres du social sont recrutés moins souvent parmi les travailleurs sociaux que parmi les titulaires de diplômes supérieurs (aujourd'hui principalement des masters) dans les spécialités d'administration économique et sociale ou de management, délivrés par les universités ou les écoles supérieures privées. On comprend mieux dans ces conditions l'enjeu en matière de positionnement, de la revendication des assistants/assistants de services sociaux, des éducatrices/éducateurs spécialisés, des conseillères/conseillers en économie sociale et familiale, d'une équivalence pleine et entière de leur diplôme d'État avec une licence universitaire pouvant leur ouvrir la voie à la préparation d'un master.

La consolidation de cette strate d'encadrement et de direction élargie dans les années 1990-2000, est venue renforcer la division verticale entre la conception et l'exécution des missions, accompagnée par la mise en place d'une méthode tout aussi verticale d'évaluation et de contrôle. La difficulté des travailleuses/travailleurs sociaux titulaires des diplômes d'État de niveau 6 à trouver leur place dans ce schéma d'organisation est d'autant plus grande que dans ce système, les glissements de tâches vers des professionnels de niveaux 4 et 3 (moniteurs-éducateurs/monitrices-éducatrices, aides médico-psychologiques, auxiliaires de vie sociale, technicien/technicienne d'intervention sociale et familiale) sont implicitement encouragés⁹⁸.

97 Roger Bertaux, Problèmes et enjeux dans l'évolution des métiers du travail social. In Régulations locales, cohérences nationales, intégration européenne : quelle(s) prospective(s) pour la relation formation-emploi ?, sous la direction de René Kratz et Hervé Lhotel, Presse Universitaires de Nancy, 2005.

98 *ibid.*

Cette transformation managériale entretient des liens étroits avec le processus de décentralisation de l'action sociale qui a débuté dans les années 1980 et sur lequel nous reviendrons.

1.2. Une phase de réflexion et de concertation institutionnelle encore inaboutie

Face à la crise du travail social, devenue évidente dès les années 1990, et pour tenter de répondre aux attentes nouvelles de la société en matière d'accompagnement des personnes, les pouvoirs publics ont depuis 2012, ouvert le champ de la concertation institutionnelle. Ce cycle de réflexion et de concertation a resurgi avec la récente conférence sur les métiers de l'accompagnement socio-éducatif ou les assises de l'animation, et se prolonge actuellement, au lendemain de la crise sanitaire.

Les travailleuses et travailleurs sociaux qui avaient déjà adapté leurs modes d'exercice aux objectifs d'insertion et d'inclusion⁹⁹, ont majoritairement souscrit à l'évolution des modalités de prises en charge des personnes notamment autour du principe de participation acté dans le rapport de Brigitte Bourguignon¹⁰⁰ et le plan d'action interministériel qui y a fait suite en octobre 2015¹⁰¹.

Les initiatives institutionnelles de cette période récente (États généraux du travail social lancés en 2013, plan d'action interministériel de 2015) n'ont pas débouché sur la réforme de fond des professions du social qui aurait permis de leur assurer la cohérence et la lisibilité qui leur fait encore défaut actuellement. Le projet de la constitution d'un socle commun des connaissances en vue de favoriser un décroisement des interventions des différents corps de métiers, est la principale idée structurante qui soit ressortie de cette phase de réflexion. Encore ne s'adresse-t-elle qu'aux métiers du travail social identifiés par les diplômes d'État mentionnés au CASF et même dans ce champ restreint, la mise en œuvre d'un tel socle n'est pas complètement aboutie.

Quant à la définition du travail social intégrée en 2017 dans le code de l'action sociale et familiale, elle est à la fois très générale et très développée. Elle a le mérite d'englober un large spectre d'activités relevant des politiques de cohésion sociale : l'inclusion sociale, l'autonomie, la participation et la protection des personnes, l'exercice de la citoyenneté, constituent en effet les objectifs assignés au travail social dans une perspective de « changement social », de « développement social » et de « cohésion de la société ». Cette définition est également porteuse d'un objectif de pluridisciplinarité et d'interdisciplinarité dans les pratiques professionnelles. La question posée est encore aujourd'hui, celle d'une déclinaison concrète de cet article qui permettrait de remédier à l'éclatement de l'identité professionnelle des travailleuses et travailleurs sociaux.

Les bases d'une identité commune à une famille de métiers relevant du travail social semblent cohérentes et solides. Cependant, cette identité n'est pas suffisamment prise en compte comme point de départ d'évolutions structurantes, ni de mise en cohérence des conditions de formation ou de certification.

99 Sylvie Hennion, « Les professions sociales : quelles évolutions depuis 2002 », RDSS, 2022, p. 61.

100 Brigitte Bourguignon, Reconnaître et valoriser le travail social, Rapport au Premier ministre, juillet 2015.

101 Roger Bertaux, op.cit.

2. L'enjeu inclusif et ses conditions réelles de mise en œuvre par les professionnels et les publics concernés

La question de l'inclusion et de la prise en charge en milieu ordinaire plutôt qu'en établissement - ce qui a pu être présenté comme un véritable virage dans les politiques d'accompagnement - concerne les secteurs du handicap et de la perte d'autonomie, mais également les institutions de la vie ordinaire (école, bailleurs, etc.) qui doivent trouver en lien avec les professionnels les voies et moyens d'assurer lorsque cela est possible, des modalités d'inclusion renouvelées. Cette recherche implique de penser l'évolution des compétences et pratiques professionnelles nécessaires sans affaiblir les métiers et la capacité des professionnels à assurer leur mission.

Le CESE s'interroge néanmoins : les conditions de fond d'un tel virage sont-elles correctement pensées ?

2.1. « Pouvoir d'agir » et « transformation inclusive »

Quelques jours avant la conférence des métiers de l'accompagnement social et médico-social qui s'est tenue le 18 février dernier, Denis Piveteau, conseiller d'État, a remis au Premier ministre un rapport sur la transformation du secteur du handicap et des métiers qui y sont mobilisés. Pour répondre à la lettre de mission du Premier ministre, il envisage la question de l'attractivité de ces métiers sous l'angle spécifique d'un changement de paradigme dans l'accompagnement des personnes en situation de handicap de nature à réaliser la « transformation inclusive » de l'action sociale en s'appuyant sur le « pouvoir d'agir » de ces personnes et le changement de la société pour la rendre inclusive.

L'auteur du rapport définit ainsi son objet : *« S'agissant des personnes en situation de handicap, on pourrait résumer cette ambition en disant que le travail social doit, non plus seulement se substituer à la société lorsqu'elle n'accueille pas, mais aussi contribuer, avec les personnes elles-mêmes, à ce que la société opère en son sein les transformations nécessaires pour qu'elles y aient toute leur place. »*

Sachant que la même perspective peut et doit se décliner dans les autres champs des métiers de l'accompagnement social et médico-social, en respectant évidemment les spécificités de leurs exercices. »

Le repositionnement du travail social dans une perspective politique comme un enjeu de société et une recherche de pratiques professionnelles, est ici appréhendé par deux entrées à conjuguer :

- celle du pouvoir d'agir ou d'auto-détermination, notion qui place la personne accompagnée en position d'experte de sa propre situation et donc comme actrice à part entière de son accompagnement. L'idée de pouvoir d'agir interpelle la société dans son ensemble. L'accompagnement vise à dépasser l'accompagnement comme assistance, pour se (re)développer comme travail citoyen permettant à la personne de participer à la vie sociale ;
- celle du « changement social » qui invite à repositionner les mutations débattues sur l'évolution des missions des travailleuses et travailleurs sociaux dans une perspective politique. Le travailleur social doit alors s'adresser à la société dans son ensemble et pas seulement aux personnes qu'il s'agit d'accompagner. Ce changement de perspective exige des professionnels

une nouvelle capacité à nouer des relations avec d'autres services (dans le sanitaire avec les médecins, infirmières libérales, etc. ; dans le social avec les services des missions locales, de Pôle emploi, etc. ; dans la sphère publique, avec les personnels en charge du suivi administratif des dossiers, etc.). Cette démarche vise la transformation de l'environnement de la personne et l'adaptation de la société aux situations de vulnérabilité.

L'objectif proposé supposerait selon certains acteurs, une refonte du contenu de la formation (initiale et continue) des travailleuses/travailleurs sociaux pour qu'il leur soit possible d'intégrer dans leur pratique l'expertise de la personne, et de transformer le milieu ordinaire avec les personnes accompagnées. Cependant, l'observation de l'évolution des référentiels conduit à s'interroger sur le présupposé selon lequel ces dimensions n'existaient pas, ainsi que sur la réduction des contenus permettant de penser la société en général et pas uniquement la relation professionnels - usagers et les organisations de travail qui aident ou non à la construction des conditions nécessaires à l'émancipation des publics alors qu'il s'agit pour certains professionnels essentiellement d'en trouver le temps et les moyens.

2.2. « Désinstitution » sous couvert de « Désinstitutionnalisation » : un risque pour un accompagnement qualitatif à partir des besoins et désirs des personnes ?

Le rapport de Denis Piveteau tout en se voulant rassurant pour les travailleuses/travailleurs sociaux et les associations gestionnaires, s'inscrit cependant dans un contexte particulier, celui d'un débat assez vif sur la « désinstitutionnalisation », initié il y a de nombreuses années sur la base d'un postulat d'établissement ségrégatif, privant de liberté les individus, autoritaire quant à son fonctionnement¹⁰² et donc pourvoyeur de violence et de maltraitements. Le débat a en effet connu des traductions dans la loi de 2002 par exemple, qui ne condamne pas les institutions mais organise les outils pour lutter contre ces phénomènes.

Il a pourtant été relancé en 2010 par la recommandation du Conseil de l'Europe relatif « à la désinstitutionnalisation des enfants handicapés et leur vie au sein de la collectivité », qui a demandé l'arrêt du placement des enfants handicapés, et plus récemment par la publication du rapport que le comité des droits des personnes handicapées de l'ONU a consacré à la France et des déclarations de la rapporteure, Catalina Derandas-Aguilar, enjoignant la France à fermer progressivement tous ses établissements, et donc à réaliser une politique de « désinstitution » pour lutter contre des espaces perçus comme ségrégatifs, puisqu'ils mettraient les personnes sous emprise institutionnelle.

Or, l'institution comme espace de référence de la ou du professionnel est souhaitable, comme a pu le démontrer la première partie de ce rapport ou la table ronde organisée au CESE sur « le sens du travail »¹⁰³. Les échanges avec les professionnels,

102 Lien social « Les établissements sociaux et médico-sociaux sont-ils vraiment utiles ? », Gérard Zribi, Fondateur de l'Association nationale des directeurs et cadres d'ESAT (ANDICAT).

103 Le 30 mars 2022, avec la participation Yannick Blanc, Préfet et vice-président de Fonda ; Cathy Ducos et Christine Marty, membres de l'Association des professionnels de l'évaluation sociale et médico-sociale (APESM) ; Jean-Marie Vauchez, formateur, éducateur spécialisé, membre du HCTS et ancien président de l'Organisation nationale des éducateurs spécialisés (ONES) ; Sophie Brassart, bénévole de l'Association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (ADEPAPE).

les personnes accompagnées ou leurs proches aidants/aidantes, ont souligné l'intérêt des établissements et la possibilité de construire une inclusion à partir d'institutions tant que celles-ci ne se referment pas sur elles-mêmes, ne sont pas soumises à des logiques de financement qui entravent les droits des personnes, et disposent pour finir des moyens de garantir une participation à la vie sociale et culturelle de leur territoire. Les familles ou proches aidantes/aidants rencontrés expriment d'une part, le besoin de recourir à des institutions qui permettent une mise à l'abri, qui offrent un répit ou la possibilité de vivre sa vie au-delà de la prise en charge et d'autre part, le souhait de davantage de souplesse pour l'organiser. Il faut rappeler à ce propos que lorsque des établissements sont aujourd'hui obligés de fermer, les familles doivent reprendre à leur compte l'accompagnement total de la personne, avec un surcoût évident pour la société et une charge qui pèse plus fortement sur les femmes¹⁰⁴.

De ce point de vue, la démarche proposée est à l'opposé de la « désinstitutionnalisation » des professionnels, cette démarche ne devant s'appliquer qu'à la condition de prendre en compte l'intérêt des personnes accompagnées et sans en reporter la charge sur leur famille et les proches aidants/aidantes¹⁰⁵.

2.3. L'impératif de la participation des usagers et usagères

Le principe de participation des personnes accompagnées (groupes de parole, enquêtes de satisfaction, groupes d'expression, conseil de vie sociale...), introduit par la loi du 2 janvier 2002 qui a rénové l'action sociale et médico-sociale, s'est amplifié dans tous les champs de l'action sociale. Il vise à mieux répondre à leurs préoccupations et à leurs attentes.

Cette participation se situe à plusieurs niveaux : participation de la personne à son projet et son parcours de vie (élaboration, mise en œuvre, évaluation) ; participation à la vie et au fonctionnement de l'établissement ou du service afin d'en améliorer l'organisation avec pour finalité principale de d'obtenir la meilleure qualité de l'accompagnement possible ; participation à des instances de gouvernance nationales et locales.

En complément des savoirs académiques et pratiques, la formation des travailleuses/travailleurs sociaux doit s'enrichir des savoirs propres expérientiels délivrés par des personnes accompagnées. Le décret du 6 mai 2017 indique, en effet, que le travail social devra s'appuyer « *sur des savoirs universitaires en sciences sociales et humaines, sur les savoirs pratiques et théoriques des professionnels du travail social et les savoirs issus de l'expérience des personnes bénéficiant d'un accompagnement social* ».

Reconnaître la légitimité des personnes accompagnées à participer n'est pas tout ; encore faut-il en garantir les conditions d'exercice, l'objectif étant bien de faire admettre à des professionnels ou des étudiants/étudiantes, la pleine légitimité et la valeur de l'expérience de ces personnes.

Pour qu'ils soient effectifs, la formation et l'accompagnement des professionnels pour qui cette participation constitue un véritable changement culturel, nécessitent de développer une offre de co-formation impliquant les personnes concernées. Il ne

104 Journées délibérative, plateforme de consultation et visite à Lyon.

105 Rapport Piveteau, précité.

s'agit plus seulement d'implication, mais de participation ; la formation dispensée par les personnes accompagnées doit compter également pour l'obtention du diplôme. La participation doit donc être effective dans l'ensemble du processus de formation et dans toutes les étapes : co-construction (ingénierie pédagogique), co-intervention, co-évaluation. Selon le HCTS (Livre vert) « *La prise en considération des savoirs expérientiels des personnes accompagnées et la construction de dispositifs leur donnant la place en formation continue mérite cependant d'être mieux développée* ».

De même, la participation des personnes accompagnées à la formation initiale et professionnelle des travailleuses/travailleurs sociaux doit faire l'objet d'une préparation et d'un accompagnement spécifiques par l'équipe pédagogique formatrice de l'action de formation : par exemple, la prise de parole en public et la construction d'un discours au-delà du seul témoignage, sont de véritables compétences qui doivent être travaillées. Mme Lou-Jayne Hamida¹⁰⁶ du CNPA indique : « *Il faut aussi former les personnes. Il ne suffit pas de dire qu'il faut aller là où là. Je me suis formée seule, on ne m'a pas donnée les outils nécessaires pour bien faire les choses... On a besoin d'être formé au moins à la prise de parole... un minimum de formation est requis pour éviter d'être jeté ainsi dans « l'arène ». Certaines personnes concernées, voire la plupart d'entre elles, ont besoin d'être accompagnées, formées... Oui la formation aussi est importante que la valorisation du travail que nous faisons et de l'expertise que nous apportons à toutes celles et à tous ceux qui nous sollicitent. Il y a des gens qui passent des années dans la participation ; et au bout du compte, cela doit servir à quelque chose.* »

Les représentants du CNPA demandent en outre que les personnes accompagnées intervenant en qualité de formatrices/formateurs occasionnels ou « expertes/experts », puisse être rémunérées. Leur expérience doit aussi être valorisée et reconnue dans leur parcours professionnel (VAE).

2.4. Applications sectorielles

(a) *La « transformation inclusive » dans les établissements d'accueil de personnes handicapées et pour leur personnel*

La radicalité de cette critique des institutions, portée au niveau international, est une source d'inquiétude pour les parents réunis au sein d'associations gestionnaires des établissements d'accueil des personnes qui y sont admises comme des professionnels et professionnelles, ainsi qu'a pu le constater la délégation de la commission Travail et Emploi (CTE) lors de la mission qu'elle a effectuée dans plusieurs centres ADAPEI du département du Rhône. Ces associations créées et toujours administrées par des proches de personnes avec des déficiences mentales et physiques très lourdes, sont actuellement dans l'incapacité de satisfaire les nombreuses demandes d'accueil qui leur sont adressées, car elles sont confrontées à d'importantes pénuries de personnel, faute d'un nombre suffisant de candidatures. Leurs dirigeants et dirigeantes craignent un affaiblissement de la légitimité de ces structures qui conduiraient les financeurs publics à s'en détourner.

106 Audition de Lou-Jayne Hamida, membre du CNPA, précitée.

Ainsi, en ce qui concerne l'accompagnement des personnes en âge scolaire, les IME et le rôle des professionnels de l'éducation spécialisée doivent être soulignés. De nombreuses familles attendent des places dans de telles institutions pour des enfants atteints d'affections qui ne peuvent être correctement prises en charge en milieu ordinaire.

Pour les associations qui réunissent les proches aidants/aidantes des personnes avec des déficiences mentales et physiques, une condamnation sans nuance de l'accueil en établissement fait courir le risque d'un report de l'essentiel de la charge d'accompagnement sur des aidantes/aidants particuliers, les familles et les femmes notamment.

De leur côté, les professionnels font valoir que les établissements ont un rôle pivot à jouer pour réaliser la « transformation inclusive ». Ainsi, des maisons d'accueil spécialisées ou médicalisées développent-elles des modalités d'accueil intermittentes, en créant des capacités d'hébergement temporaire et /ou des formules d'accueil de jour pour faciliter l'alternance entre la famille et l'établissement. Les travailleuses/travailleurs sociaux et médico-sociaux de ces structures attendent que leur soient donnés les moyens et le temps nécessaires pour accompagner régulièrement et fréquemment des résidentes et résidents fortement handicapés dans l'espace public, et contribuer ainsi à les rendre socialement visibles¹⁰⁷.

Il est clair que derrière le rapport de Denis Piveteau, les modalités concrètes de la « transformation inclusive » restent à définir et l'investissement financier nécessaire, à évaluer. Le déploiement d'un plan de transformation inclusive dans le secteur du handicap n'est pas envisageable indépendamment de la résolution du problème d'attractivité et de fidélisation que connaissent actuellement ces métiers. Il s'agit également d'anticiper l'augmentation des effectifs autour de la personne et donc des moyens que la puissance publique aura à inverser car cela veut dire au minimum tendre vers des ratios de 1 pour 1 ou les dépasser.

(b) Les professionnels des services d'aides à domicile et des EPHAD, des fonctions complémentaires

L'avis du CESE de 2020¹⁰⁸ sur les métiers de l'accompagnement à domicile des personnes en perte d'autonomie ou en situation de handicap, a permis de souligner la complémentarité des prestations rendues dans les services d'aide à domicile et les établissements d'accueil, et de mettre en avant l'intérêt qu'il y aurait pour les personnels à intégrer l'aide à domicile et le travail en structure. Une organisation plus satisfaisante des durées et temps de travail, un soutien de la structure et un moindre isolement des intervenants et intervenantes à domicile pourraient en résulter. Cette plus forte intégration des structures et des pratiques professionnelles permettrait de répondre avec plus d'efficacité au souhait des personnes âgées d'être maintenues le plus longtemps possible à leur domicile. Certains établissements médico-sociaux, en particulier du secteur associatif non lucratif, ont déjà fait le choix d'une diversification vers les services d'aide à domiciles (SAD) et les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD).

107 Déplacement d'une délégation de la CTE dans trois établissements du secteur du handicap de l'agglomération Lyonnaise, précité.

108 Avis du CESE, Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien, précité.

(c) Le cas des accompagnants et accompagnantes d'élèves en situation de handicap

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, s'était fixé pour objectif de proposer à chaque enfant ou adolescent handicapé, une formation en milieu scolaire ordinaire. À la rentrée 2021, plus de 400 000 enfants atteints de déficience mentale ou physique étaient scolarisés, à temps partiel le plus souvent. L'augmentation du nombre d'accompagnants et accompagnantes de ces élèves (125 000 AESH en 2021), ne suffit pas à répondre à cet accroissement des besoins d'accompagnements.

Encadré 2 : les AESH, un cas de professionnalisation inabouti

Pour souscrire à cet objectif, des « emplois vie scolaire » ont d'abord été recrutés à partir de l'été 2005, dans le cadre de contrats aidés d'insertion, la qualification de ces personnels passant ainsi au second plan puisqu'aucune condition de certification ou d'expérience, n'était requise. Des améliorations aux recrutements ont été progressivement apportées dans le dispositif, d'abord par la création en 2014 d'un contrat d'accompagnant d'élève en situation de handicap (AESH)¹⁰⁹, mentionné à l'article du code de l'éducation (article L. 917-1).

Les AESH sont recrutés au niveau académique, soit parmi les titulaires d'un diplôme professionnel dans le domaine de l'aide à la personne, soit parmi les candidats et candidates justifiant d'une expérience professionnelle dans l'accompagnement des personnes en situation de handicap, ce qui permet de proposer ce nouveau statut aux AVS, soit parmi des candidats et candidates sans expérience mais titulaires d'un diplôme égal ou supérieur au baccalauréat. En 2016, le processus de professionnalisation des AESH est renforcé par la création d'un diplôme d'État d'accompagnant éducatif et social (DEAES), de niveau CAP, avec une spécialité portant sur l'accompagnement à l'éducation inclusive et la vie ordinaire qui leur est plus particulièrement destinée. Le DEAES devient une des conditions de leur recrutement en lieu et place de la possession d'une certification dans le domaine de l'aide à la personne.

Le statut des AESH, jusqu'alors recrutés en CDD, va encore évoluer à l'occasion du vote de la loi scolaire du 26 juillet 2019. Ils se verront désormais proposer des contrats de 3 ans renouvelables une fois, avec la possibilité d'obtenir un CDI en cas de renouvellement au bout de 6 ans. Une nouvelle étape est franchie en août 2021 avec la mise en œuvre d'une nouvelle grille indiciaire qui prévoit une progression en la matière. Ces mesures positives n'ont néanmoins pas permis de mettre fin à la précarité de ces personnels dont les contrats de travail portent sur des temps de travail incomplets et dont la rémunération est de ce fait très basse, inférieure à 800 € en moyenne. L'expérience antérieure n'est pas prise en compte dans le niveau de rémunération et la formation bien que prévue par les textes, est jugée insuffisante par les intéressés.

¹⁰⁹ « Professionnaliser les accompagnants pour la réussite des enfants et adolescents en situation de handicap » état des lieux, préconisations du groupe de travail présidé par Pénélope Komites, avril 2013.

Les représentantes et représentants syndicaux des AESH revendiquent actuellement un renforcement de leurs garanties statutaires dans la mesure où ils et elles assurent une mission de service public pérenne. Ils et elles réclament également le bénéfice d'une formation réellement professionnalisante et certifiante.

La nécessité de revaloriser les professionnels de l'accompagnement des élèves en situation de handicap n'a pas échappé non plus à la représentation nationale à l'origine d'une proposition de loi, l'une de ses rares initiatives dans le champ des métiers du social qui a pu être inscrite dans l'agenda du travail parlementaire¹¹⁰.

3. Une décentralisation à la recherche de son point d'équilibre dans l'action sociale, qui interroge le rôle des professionnels

Dans les années 1980, l'État a cessé d'être le seul organisateur de l'action sociale. Les lois de décentralisation ont transféré une grande partie de cette compétence aux départements et dans les faits, l'autonomie professionnelle des travailleuses/travailleurs sociaux s'en est trouvée réduite. C'est le moment où a émergé en concurrence avec le travail social, le modèle de l'« intervention sociale » appuyé sur des dispositifs, à la main des élu·es et élus locaux pour répondre à des besoins territoriaux spécifiques. Dans le même temps, l'appareil de formation traditionnel des travailleuses/travailleurs sociaux, constitué d'écoles spécialisées à statut associatif (les EFTS), aujourd'hui financées dans le cadre des schémas régionaux de formation sanitaire et sociale, s'est trouvé partiellement déstabilisé par la concurrence nouvelle de formations universitaires¹¹¹.

Les exécutifs départementaux, municipaux, intercommunaux ont dès lors été soucieux d'afficher des résultats tangibles dans des domaines relevant désormais de leur responsabilité comme l'insertion, l'hébergement ou la prévention sociale. La forte intervention des élu·es et élus locaux dans le travail social peut interroger des professionnels en charge de la mise en œuvre d'une politique dont ils et elles s'estiment aussi les garants et garantes. Celle-ci repose en effet sur une forte éthique professionnelle qui correspond notamment à la volonté d'exercer un pouvoir d'agir, à côté des personnes accompagnées et non pour ou à leur place.

Les élus locaux en charge de l'action sociale, principalement au niveau des départements, considèrent la décentralisation comme un processus inachevé dans la mesure où les conséquences de l'application d'actes législatifs s'imposent à la politique et la gestion de leur collectivité. Dans le même temps, en qualité de financeurs, ils et elles entendent répondre à la demande locale de services d'accompagnement, pesant ainsi sur la réorientation des politiques d'accueil des publics des établissements.

Ainsi, des établissements spécialisés dans l'accueil de certains publics, dotés des professionnels compétents pour le traitement de ces publics, doivent s'ouvrir pour satisfaire la demande du financeur départemental, à d'autres publics aux spécificités

110 Proposition de loi enregistrée le 22 février 2022 à l'Assemblée nationale « visant à revaloriser le statut des accompagnants des élèves en situation de handicap ». Entretien du rapporteur avec le député Stéphane Viry, précité.

111 Audition de Manuel Boucher, précitée.

desquels les professionnels ne sont pas formés. Certaines directions départementales de l'action sociale recrutent désormais en lieu et place des assistantes/assistants de services sociaux, des « chargés d'intervention sociale », titre de poste qui ne correspond à aucune des dénominations de profession usuelles, ni à des référentiels de compétence partagés par l'ensemble des acteurs. Leur fonction est orientée vers la réponse à la demande d'accès aux droits ou d'accompagnement de la dématérialisation des services.

Dans ce contexte, le manque de cohésion et de lisibilité des politiques sociales, figure parmi les principales causes de mal-être des professionnels qui se demandent s'ils et elles ont bien été formés pour faire ce que leur métier devient, au croisement parfois de plusieurs injonctions institutionnelles contradictoires.

D. Un modèle de formation fragilisé

Nombreux parmi les travailleuses/travailleurs sociaux disent perdre leurs repères par rapport à leur exercice professionnel et pensent que leur formation et leurs diplômes qui ont longtemps structuré ce champ d'activité, n'offrent plus aujourd'hui les mêmes garanties que par le passé, en matière de reconnaissance des qualifications. D'autres sont à la recherche d'une reconnaissance professionnelle qu'ils et elles n'ont pas encore obtenue. Le paysage de la certification a connu au cours des deux dernières décennies, un véritable éclatement. Pour le travail social, au-delà des 13 diplômes d'État inscrits au CASF et des 4 figurant dans le code du sport, 180 certifications ont été identifiées dans le champ des différents ministères certificateurs. Les deux dernières lois sur la formation professionnelle ont plutôt encouragé ce processus en élargissant pour les organismes de formation, la possibilité de créer de nouvelles certifications indépendamment des branches professionnelles¹¹².

1. Des formations initiales professionnalisantes pour une partie des salariés de la cohésion sociale, aujourd'hui fragilisées par les suites de la réforme LMD

Les formations délivrées dans les écoles de travail social préparant aux diplômes d'État, sont aujourd'hui souvent concurrencées par des formations universitaires qui s'inscrivent dans le large domaine éducatif et social. À l'exception de quelques disciplines comme les études médicales, les universités, lieux d'apprentissages théoriques et académiques, se sont longtemps tenues à l'écart des formations professionnalisantes de niveau supérieur, dispensées dans des écoles spécialisées administrées par l'État, ou par les professions dans un cadre associatif. La situation évolue à partir du milieu des années 1960 avec le développement de l'enseignement technique au sein des instituts universitaires de technologie (IUT) et l'émergence des DUT et Licences professionnelles notamment via les départements carrière sociale. La récente réforme des DUT en Bachelors (Bac+3) a fait émerger 5 parcours dont 4 au

112 Entretien du rapporteur avec Marcel Jaeger, Président de l'UNAFORIS et Anne Boissière, déléguée générale, 2 février 2022.

moins semblent entrer en concurrence directe avec des diplômes d'État aux niveaux et intitulés équivalents¹¹³.

Cette progression des diplômes universitaires dans le champ des professions de la cohésion sociale a encore été accentuée par l'adaptation à partir du milieu des années 2000, du système d'enseignement supérieur français aux standards européens avec la mise en place d'une architecture en trois grades LMD (Licence, master, doctorat) et d'un système européen de transfert et d'accumulation de crédits dits « ECTS ».

Cette réforme fragilise les écoles de formation même si l'application des accords de Bologne a conduit à placer les diplômes d'État au niveau de la licence, le niveau 6 du cadre européen de certification. Elles doivent désormais, pour conserver l'attractivité de leurs formations et de leurs certifications, négocier avec une université géographiquement proche, les conditions plus ou moins favorables d'une équivalence de leurs diplômes de niveau 6 avec une licence universitaire. Les lycées qui préparent au BTS ESF pour l'accès à la troisième année de préparation du diplôme d'État de conseiller en économie sociale et familiale (CESF), se trouvent dans une situation similaire. Cette évolution a eu des effets comparables dans le champ de la santé.

Le choix historique du modèle des écoles professionnelles avait été réalisé dès les débuts de la professionnalisation du travail social. La priorité donnée à la formation professionnelle des travailleuses/travailleurs sociaux dans le cadre des écoles habilitées à délivrer des titres professionnels et non pas universitaires, a été confirmée par la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales. La question des coopérations avec certaines disciplines universitaires à travers une synergie entre les formations théoriques et les formations pratiques, n'a cependant jamais cessé d'être posée. Des coopérations entre écoles de formation en travail social et université se sont parfois nouées en fonction des opportunités locales et souvent, en fonction de relations interpersonnelles¹¹⁴.

2. De nombreux métiers pour lesquels les prérequis en matière de formation et de certification sont faibles

D'autres catégories de travailleuses/travailleurs sociaux souffrent de points d'appui encore relativement fragiles en matière de reconnaissance et d'ancrage des certifications professionnelles disponibles ou de cursus de formation. C'est le cas des professionnels de l'animation. Des activités peuvent être associées à des certifications professionnelles reconnues (BP JEPS, DE JEPS, DES JEPS...) mais dans les faits, de nombreux professionnels exercent sans autre certification que le seul brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA), conçu à l'origine pour un encadrement occasionnel et à titre non professionnel, des enfants et adolescents en accueil collectif de mineurs. Les diplômes de l'animation sont principalement sinon exclusivement préparés dans le cadre de la formation continue et n'ont pas de filière de formation initiale structurée en dehors des fonds de la formation continue ou des politiques de soutien auprès des demandeurs et demandeuses d'emploi ou en reconversion

113 Les parcours éducation spécialisée, animation sociale et socio-culturelle, assistance sociale, coordination et gestion des établissements et services sanitaires et sociaux.

114 Marcel Jaeger (rapporteur), La coopération entre les établissements de formation préparant aux diplômes de travail social et les universités, rapport commandé par la direction générale de la cohésion sociale, octobre 2012.

professionnelle¹¹⁵. Les fonctions d'encadrement des équipes d'animateurs/animatrices sont souvent assurées par des titulaires du BPJEPS, diplôme de premier niveau dans cette activité (niveau 4), alors que le DEJEPS (niveau 6) est explicitement prévu pour l'encadrement d'équipes. Un glissement des tâches d'encadrement ou de coordination vers des certifications qui ne leur correspondent pas se trouve ainsi favorisé souvent au détriment d'activités qui constituent le cœur de métier¹¹⁶. Sans que soit remise en cause la place que la gestion des recrutements et des carrières dans l'animation a toujours donné à la promotion sociale, un effort très conséquent sur l'offre de formation professionnelle certifiante est attendu par des salariés qui souhaitent se voir mieux reconnus dans l'exercice de leur métier¹¹⁷.

Dans les services d'aide à domicile, le diplôme d'accompagnant éducatif et social (DEAES), de niveau 3, devrait être le diplôme de référence des intervenantes. Dans les faits, les salariées des SAAD sont trop peu nombreuses à y accéder en raison de l'insuffisance de la formation certifiante et du peu d'avantages attachés à la détention de ce diplôme dans ce secteur. Dans son avis consacré au travail à domicile auprès des personnes vulnérables¹¹⁸, le CESE avait préconisé le développement de l'offre de formation certifiante dans la perspective de rendre opposable à échéance de 5 ans, la détention du DEAES ou de toute certification équivalente pour l'accompagnement des personnes dépendantes. Il invitait également les branches et les opérateurs de compétence concernés à assurer une montée en charge de la VAE en l'adaptant à l'exercice de ces métiers par l'évaluation des compétences en situation de travail.

La faible reconnaissance des compétences spécifiques pour exercer de nombreux métiers du social n'est pas sans lien avec les problématiques d'orientation et de formation susceptibles d'accentuer les représentations genrées du métier, mises en évidence dans la première partie du rapport et qui favorisent les actions de contournement ou d'affaiblissement de la place des diplômes.

3. Les enjeux actuels de la formation

3.1. À la recherche d'un partenariat équilibré entre les écoles en travail social et les universités

Aujourd'hui, des collaborations étroites et équilibrées entre certaines écoles de travail social et certaines universités ont été rendues obligatoires ou se mettent en place à travers les actions volontaristes des acteurs locaux. Elles portent principalement sur les conditions d'attribution du grade de licence aux diplômes d'État. L'enjeu est de les reconnaître au niveau de l'ensemble des formations universitaires de niveau licence. Il s'agit aussi d'élargir leur ouverture sur des poursuites de formation en master et en doctorat, ou d'enrichir les formations professionnelles par l'évolution des savoirs issus notamment des sciences humaines et sociales. Pour certains acteurs, en particulier ceux et celles issus de la formation, une telle évolution serait bénéfique à l'amélioration de l'attractivité de ces secteurs. Le CEMEA Ile-de-France a noué un partenariat positif

115 Audition de Didier Jacquemain, précitée.

116 Entretien du rapporteur avec un groupe d'étudiants du CEMEA Ile-de-France, 4 avril 2022.

117 Ibid.

118 Avis du CESE, Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien, précité, pp. 39-41.

avec l'Université Paris-Nanterre pour plusieurs de ses diplômes de niveau 6 : diplôme d'État d'éducateur spécialisé (DEES), diplôme de la jeunesse de l'éducation et du sport (DEJPS), certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale (CAFERUIS). Ces diplômes peuvent être préparés en double cursus, à partir de maquettes élaborées conjointement par l'école et l'université. La sensibilisation des étudiants/étudiantes à la recherche est bien prise en compte à travers les cours magistraux dispensés par des universitaires et par la préparation d'un mémoire. La complémentarité des approches pédagogiques est aussi rendue possible par le fait que l'Université Paris-Nanterre partage la vision professionnelle de la formation du CEMEA et reconnaît l'efficacité de l'accompagnement soutenu qu'il procure à ses étudiants/étudiantes¹¹⁹.

Cet exemple ne constitue heureusement pas le seul cas d'accord équilibré trouvé entre une école professionnelle et une université. Cependant, les coopérations de cette teneur, à la fois volontaristes et équilibrées, sont loin d'être systématiques. Elles présentent le grand intérêt d'associer le caractère alternant et professionnalisant des formations en travail social à l'approche théorique et à l'ouverture sur la recherche que peut procurer l'université. Pour former les professionnels de la cohésion sociale de niveau post-baccalauréat et répondre aux enjeux de l'entrée dans le métier, cette approche duale apparaît comme la seule possible¹²⁰.

A contrario, les formations universitaires qui sont susceptibles de se positionner en concurrentes de celle des écoles spécialisées, présentent la faiblesse de ne proposer qu'un très faible nombre d'heures de stage en milieu professionnel, généralement quelques dizaines contre 800 à 1 000 heures dans les référentiels des diplômes d'État, voire 2 100 heures pour les éducatrices/éducateurs spécialisés. Ce constat débouche nécessairement sur les questions suivantes. Aura-t-on les mêmes professionnels ? Cette nouvelle donne ne risque-t-elle pas d'entraîner des tensions entre les professionnels ?

3.2. Les difficultés liées aux stages professionnalisants : la recherche de stages et l'accueil des stagiaires en contexte professionnel

Les entretiens réalisés avec les étudiants/étudiantes et les responsables des centres de formation aux métiers du travail social et de l'éducation populaire tout comme les commentaires déposés sur la plateforme participative, conduisent à identifier deux problèmes majeurs concernant les stages longs, caractéristiques de ce type de formation. Il s'agit, d'une part, de difficultés croissantes rencontrées par les étudiants/étudiantes dans la recherche de stage et d'autre part, de conditions d'accueil et d'accompagnement des stagiaires dans les structures, souvent insatisfaisantes au regard de l'objectif de formation ainsi que de la « dureté » des terrains de stage.

Les difficultés dans la recherche de lieux de stage s'inscrivent dans une réalité paradoxale. La législation et la réglementation sur les stages a évolué favorablement au cours des dernières années pour assurer un minimum d'indemnisation aux étudiants/étudiantes engagés dans des stages longs et ainsi éviter qu'ils et elles ne constituent

119 Entretien du rapporteur au CEMEA Ile-de-France, précité.

120 Audition de Séverine Lhez, directrice de l'école de service social à l'IUT Paris 5, 16 mars 2022.

un volant de main-d'œuvre gratuite¹²¹. Or, la fragilité financière de nombreuses structures du travail social les conduiraient aujourd'hui à refuser régulièrement les demandes de stage qui leur sont adressées.

Quant à l'accompagnement des stagiaires sur le terrain, il est souvent décrit comme très lacunaire. Dans un contexte de très fortes difficultés de recrutement, les structures sont généralement dans l'incapacité d'assurer une supervision pédagogique et un tutorat de stage efficaces et il est fréquemment attendu du ou de la stagiaire qu'il ou elle assure au pied levé, le remplacement d'une ou un salarié manquant. Si des employeurs rappellent que les stagiaires étaient auparavant des personnes supplémentaires, prévues en dehors du planning de fonctionnement, ce ne serait plus systématiquement le cas aujourd'hui. Par ailleurs, les organismes gestionnaires sont loin de toujours prendre en compte dans le financement des structures, l'accueil de futurs professionnels en formation et de considérer que cette prise en charge relève de leur responsabilité.

Des organismes de formation tentent, bien que contraints sur leurs moyens, de pallier ces insuffisances en maintenant via un enseignant référent ou une enseignante référente, des contacts très réguliers avec les étudiants/étudiantes pendant la durée de leur stage.

3.3. Les enjeux liés à la certification

La conception des certifications en blocs de compétences telle qu'elle ressort des dernières réformes de la formation professionnelle en 2014 et 2018, doit en principe permettre des parcours professionnels plus fluides en assurant la reconnaissance de compétences communes à des diplômes distincts de même niveau ou de niveaux différents¹²². L'idée maîtresse est que pour des connaissances et des pratiques professionnelles voisines, dans une perspective de promotion ou de reconversion professionnelle, les personnes puissent justifier de l'acquis préalable d'une partie de la certification visée. La révision des diplômes pour souscrire à cette obligation de découpage en blocs s'est avérée complexe, s'effectue lentement et de manière souvent incomplète en raison notamment de l'insuffisance des collaborations entre les différents ministères certificateurs et leurs CPC.

(a) L'importance de pouvoir disposer de certifications accessibles en formation initiale et continue pour tous les niveaux (du 3 au 6) est souvent avancée.

Une certification identifiable constitue un atout en matière de reconnaissance des qualifications nécessaires à l'exercice d'un métier ou d'un groupe de métiers. L'enjeu est particulièrement important pour les salariés qui ne bénéficient pas de

121 L'article L. 124-6 du code de l'éducation prévoit l'obligation de rétribuer le stagiaire sur un taux horaire minimal fixé à 15 % du plafond horaire de la sécurité sociale, pour des stages dont la durée est égale ou supérieure à deux mois.

122 La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a introduit les blocs de compétences comme « parties identifiées de certification professionnelles classées au sein du répertoire nationale des certifications. Elle a été complétée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, sur plusieurs points et notamment sur l'acquisition de blocs de compétences dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience (VAE). Ces dispositions sont codifiées aux articles L. 6113-1 et suivants du code du travail.

reconnaissance formelle de leurs qualifications par les employeurs. Pour les assistants et assistantes de vie à domicile ou les AESH, le fait que le DEAES puisse constituer un repère de certification est aujourd'hui un enjeu très important. Il en va de même pour des professions peu visibles telles que les assistantes familiales.

Quant aux métiers du travail social placés à un niveau plus élevé dans la hiérarchie des qualifications, l'enjeu tient dans la mise en œuvre d'un tronc commun de certification et de formation concrétisant leur appartenance à une même famille professionnelle.

(b) Les blocs de compétences devraient en principe faciliter dans chaque filière professionnelle, l'accès à la certification supérieure

Les blocs de compétences représentent en effet une modalité d'accès modulaire et progressive à la certification. Ils s'inscrivent dans une logique de filière de formation. À ce titre, ils sont censés favoriser les parcours professionnels ascendants grâce à des actions de formation continue certifiante, complétées le cas échéant par la VAE. Concrètement, dans une même filière de métiers, un diplôme de niveau 3 doit par exemple partager dans son référentiel, certains blocs de compétences avec un diplôme de niveau 4. Or nous avons constaté au cours de la préparation de cet avis, que pour les métiers du travail social, cette ambition était encore loin d'être réalisée en raison de la lenteur du processus de révision des diplômes et de sa faible cohérence. Les référentiels des diplômes de niveau 6 ont été révisés avec l'identification de blocs de compétences par la CPC de la cohésion sociale alors que ceux des diplômes de niveaux inférieurs ne le sont toujours pas¹²³. Ainsi, les titulaires du diplôme de moniteur éducateur/monitrice éducatrice (niveau 4) qui souhaitent obtenir la qualification d'éducatrice/éducateur spécialisé, ne bénéficient actuellement d'aucun allègement et se trouvent contraints de présenter l'ensemble des épreuves de validation du diplôme correspondant sans pouvoir jouir de la reconnaissance des compétences partagées par ces deux catégories de professionnels. Cette situation certes temporaire, constitue une véritable régression par rapport au dispositif antérieur à 2018 dans lequel la moitié des compétences requises pour valider le diplôme d'éducatrice/éducateur spécialisé, étaient acquises aux titulaires du diplôme de moniteur éducateur/monitrice éducatrice. On retrouve le même type de difficultés pour les titulaires de l'ancien diplôme d'aide médico-psychologique (AMP) qui se trouvent, en matière d'allègement, dans la même situation vis-à-vis du diplôme d'assistante/assistant de service social (ASS). Quatre ans après l'adoption de la loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel, la poursuite du chantier de la rénovation des diplômes de l'ensemble de la filière travail social constitue une urgence pour le ministère et pour la commission professionnelle consultative de la cohésion sociale et de la santé¹²⁴.

La conception de blocs de compétences communs entre des métiers proches mais relevant de différentes filières professionnelles, devrait permettre de multiplier les passerelles et favoriser les reconversions professionnelles.

123 Les diplômes de niveau 6 ont tous été révisés en priorité, à partir de 2017, parce qu'ils étaient concernés par la réforme LMD.

124 Entretien du rapporteur avec Laurent Terme, membre de la commission professionnelle consultative « cohésion sociale et santé », 7 avril 2022.

Bien que les CPC des différents ministères aient été ramenées en 2018 d'une quarantaine à seulement onze pour être placées en miroir de nouveaux opérateurs de compétences (OPCO), le rapprochement des différents certificateurs demeure très complexe d'autant plus que chaque opérateur est, nous venons de le voir, accaparé par la rénovation d'ensemble de ses propres diplômes, rendue nécessaire par le cadre législatif posé en 2014 et 2018.

Les besoins de rapprochement entre les certifications sont d'autant plus urgents et impérieux que l'évolution des pratiques professionnelles pousse au décloisonnement. La porosité entre les métiers du travail social et ceux de l'animation et du sport tend par exemple, à s'accroître¹²⁵. Des titulaires du BPJEPS (CPC sport et animation) sont régulièrement recrutés par des associations qui accueillent des personnes autistes et sont dans ce cadre, amenés à collaborer avec des moniteurs éducateurs/monitrices éducatrices ou des éducatrices/éducateurs spécialisés¹²⁶.

Or, il y a peu de dialogue entre les ministères certificateurs sur la réingénierie de leurs diplômes respectifs. Quant aux diplômes professionnels (de type DUT et licences pro) délivrés par les universités, ils ne font pas l'objet d'un examen par les commissions professionnelles consultatives (CPC) avant leur inscription au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). La CPC cohésion sociale et santé n'a donc aucun droit de regard sur les licences professionnelles créées dans son propre champ.

Ce cloisonnement dans l'activité des certificateurs est un legs de l'histoire, les grandes directions ministérielles qui sont à l'origine des certifications (DGCS, DJEPVA etc.) sont très attachées à maintenir dans leur champ, l'exclusivité de leur fonction de certificateur. Ainsi, le ministère de la Justice possède sa propre certification d'éducateur/éducatrice, distincte de celle de la cohésion sociale, et le ministère de la Défense vient de créer deux nouveaux diplômes d'éducateur/éducatrice, au nom de la spécificité de son domaine. Le besoin d'une instance de dialogue entre certificateurs revêt un caractère d'urgence afin d'engager une réflexion de fond sur une écriture commune des compétences et sur la mise en œuvre de passerelles entre certifications¹²⁷.

France compétence a également souligné lors de l'entretien, qu'il demeure difficile voire impossible de décrire exactement les compétences singulières mises en œuvre dans l'exercice d'un métier du social. La compétence réelle est à la fois le fruit du professionnel et de son collectif de travail ainsi que celle des personnes ou groupes accompagnés. Les nouvelles modalités pédagogiques ou les évolutions de référentiels de compétences, tendraient également à effacer le caractère militant, moins techniciste, ou le rôle de vigie sociale autonome des nouveaux professionnels. Le découpage en blocs de compétence tend alors à faire disparaître l'importance du processus de formation comme espace de transformation des personnes en professionnels¹²⁸.

125 Déplacement du rapporteur au CEMEA Occitanie, 22 avril 2022.

126 Entretien du rapporteur avec Élisabeth Medina, directrice du CEMEA Ile-de-France, 4 avril 2022.

127 Entretien avec Laurent Terme, précité.

128 Entretiens du rapporteur avec l'ANAS, CEMEA Occitanie, Cyrille Bock.

3.4. Les schémas régionaux de l'offre de formation sanitaire et sociale et la difficulté d'une prospective des emplois et des compétences

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a transféré à la Région des responsabilités importantes dans l'organisation et le financement des formations sanitaires et sociales y compris l'élaboration, tous les quatre ans, d'un schéma régional de ces formations. Par cet exercice de programmation quadriennale, la Région est censée élaborer en concertation avec les acteurs concernés, une stratégie de développement des actions de formation pour répondre aux besoins des populations et aux attentes des recruteurs.

Or, dans leurs dernières livraisons qui remontent à 2017, certains de ces schémas régionaux ont présenté des carences que les CESER, saisis pour avis, ont soulignées, notamment en ce qui concerne l'absence de prise en compte de l'inégale couverture territoriale des besoins et la qualité de la prospective des compétences et des emplois nécessaires. Le nombre de départs en retraite parmi les personnels ainsi que l'augmentation des besoins de recrutement de salariés qualifiés induite par le vieillissement de la population, ont parfois été largement sous-estimés.

Ces erreurs de prospective ont conduit dans certaines régions, au financement d'un nombre insuffisant de places dans les formations sanitaires et sociales. Selon certaines analyses¹²⁹, l'association effective des partenaires sociaux des branches professionnelles concernées, aurait permis de garantir une meilleure anticipation des besoins en évitant sur certains territoires, de refuser l'accès d'étudiants/étudiantes à ces formations alors que les établissements du secteur connaissent des difficultés de recrutement sans précédent¹³⁰.

La formation par l'apprentissage est une voie qui peut répondre à ce besoin de construction de compétences. Relativement récentes, coïncidant avec la disparition des emplois aidés, les formations en apprentissage sont majoritairement accueillies par des organisations de l'ESS de moins de 50 salariés. Le statut de salariés et non de stagiaires y confère une place particulière aux apprentis. Pour les employeurs, elle représente une opportunité pour recruter, former et à moyen et long termes, consolider les équipes professionnelles. Pour les jeunes, elle constitue une opportunité d'apprendre autrement par des allers-retours entre théorie et pratique, et leur apporte une autonomie financière nécessaire à la réussite de leur formation. Les abandons sont moins fréquents que dans les autres modes de formation. L'apprentissage étant un investissement humain et financier important, se posent alors les questions de l'identification des besoins, de la pérennité des financements et de la reconnaissance professionnelle du rôle des maîtres et maîtresses d'apprentissage.

129 Audition des conseillères et conseillers de CESER associés à la présente saisine du CESE.

130 Audition de Michèle Bureau, membre du CESER Pays-de-Loire, Olivier Chabot, membre du CESER Nouvelle-Aquitaine et Pierre-Édouard Magnan, membre du CESER Normandie, associés aux travaux de la CTE, 12 avril 2022.

1.3. Des besoins importants de formation continue, insuffisamment satisfaits

Le besoin de formation continue exprimé par les professionnels du social est élevé à la fois pour ce qui est des certifications et de la nécessité de veille sur l'état des connaissances et l'actualisation des pratiques.

(a) La complexité d'accès à une formation continue certifiante, pourtant indispensable dans les secteurs sociaux

Les dispositifs de formation continue mis en place avec la réforme de la formation professionnelle, ont pour ambition de garantir un accès à une offre de formation certifiante tout au long de la vie, qui donne à chacun et chacune la liberté de choisir son avenir professionnel. L'effectivité de cette réforme repose sur les financements disponibles ainsi que sur la montée en puissance de l'ingénierie des OPCO sectoriellement compétents au service des branches professionnelles, pour assurer une identification de l'offre de formation adaptée tant aux besoins des salariés qu'à ceux des employeurs.

Les spécificités des métiers du social sont nombreuses et sollicitent une offre de formation continue et permanente sophistiquée. Elles orientent la demande de formation de plusieurs manières. En premier lieu, l'entrée dans les métiers notamment de l'animation ou de l'accompagnement, avec un niveau de qualification professionnelle quasiment inexistant¹³¹, fait reposer sur le système de formation continue, l'accès à une qualification professionnelle permettant de reconnaître les compétences et qualifications acquises par expérience.

En deuxième lieu, dans des métiers de l'accompagnement qui doivent régulièrement s'adapter à des publics variés et des politiques sociales changeantes, l'actualisation des compétences est une nécessité.

Enfin, comme dans d'autres secteurs, la formation professionnelle a une fonction de mobilité sociale et doit permettre d'assurer des mobilités ascendantes ou horizontales quand il s'agit de changer d'univers, de publics, d'environnement professionnel et de se doter de compétences nouvelles. Mais dans ce secteur, les principes d'une formation dite « intégrative » qui fait d'une immersion dans la pratique professionnelle et dans l'expérience longue auprès des publics, un élément essentiel des référentiels des diplômes, rendent la modularisation des formations plus complexe.

Or, les difficultés des employeurs quant au recrutement, la durée et le coût des formations correspondant à des diplômes d'État exigeants, constituent un obstacle à l'accès à la formation continue, en dépit de la nécessité qu'elle représente pour prendre du recul sur les pratiques professionnelles, faire le point sur l'expérience acquise et sur l'évolution de politiques sociales très évolutives.

Les organisations professionnelles, entreprises et OPCO Santé et Cohésion sociale, constatent de telles difficultés. En dépit des besoins en éducatrices/éducateurs spécialisés par exemple, et des besoins de formation des moniteurs-éducateurs/

¹³¹ Audition de Didier Jacquemain, président d'Hexopée, organisation représentative dans les branches professionnelles de l'animation, du sport, de l'habitat et du logement accompagné, du tourisme social et familial, 16 mars 2022.

monitrices-éducatrices pour accéder à un niveau d'exercice de leur pratique comme éducateur/éducatrice, les dispositifs d'alternance conventionnellement négociés au niveau des branches (Pro-A) n'ont pas connu le développement espéré¹³².

(b) La formation permanente comme élément essentiel de professionnalisation

La capacité de la formation continue à assurer ses fonctions de formation permanente tout au long de la vie est aussi interrogée. Le nouveau système de la formation professionnelle prévoit une redistribution des fonds légaux de la formation professionnelle pour des formations qualifiantes, sous la supervision de France compétence. Au-delà, les branches du secteur se caractérisent par des contributions conventionnelles supplémentaires dont le but est de financer des formations non nécessairement qualifiantes.

Dans un secteur où l'expérience de la relation aux autres et l'enrichissement des apports pluridisciplinaires sont constitutifs d'une compétence réflexive, l'outil de la formation permanente pourrait-il être davantage mis au service de la professionnalisation des métiers ? C'est le sens de nombreuses demandes formulées par des professionnels. Il faudrait pour ce faire que les professionnels soient en mesure d'intégrer des formations qui leur seraient financées sur le temps de travail. Le modèle des professions réglementées du soin, dans lesquelles une obligation de formation continue s'impose pour l'exercice de la profession, est parfois cité.

Par ailleurs, certaines propositions formulées par des organisations professionnelles expriment le vœu d'une politique nationale de rattrapage qui irait au-delà des moyens légaux redistribués par France compétence et permettrait aux branches professionnelles, une politique plus ambitieuse de qualification et de professionnalisation¹³³.

Un rapprochement des positions des salariés et des employeurs en faveur d'une capacité mutualisée d'organisation de parcours de formations professionnelles soutenables financièrement, pourrait sans doute contribuer à améliorer l'attractivité des métiers du social¹³⁴. Il en va de l'image du secteur dans sa capacité à organiser des carrières riches et diversifiées où les possibilités d'un épanouissement des professionnels dans une expérience de services d'intérêt général à vocation sociale, seraient reconnues comme leur conférant une expertise au même titre que ce qu'il se passe dans d'autres professions

¹³² Audition d'Olivier Phelip, directeur général de l'OPCO cohésion sociale, 16 mars 2022.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Voir en ce sens la préconisation n° 1 de l'avis du CESE, Métiers en tension, précité.

Annexes

N°1 - COMPOSITION DE LA COMMISSION PERMANENTE TRAVAIL ET EMPLOI À LA DATE DU VOTE

Présidente

- ✓ Sophie THIERY

Vice-Présidentes

- ✓ Michèle CHAY
- ✓ Stéphanie PAUZAT

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

- ✓ Saïd HAMMOUCHE
- ✓ Patrick LEVY WAITZ

Agriculture :

- ✓ Etienne GANGNERON
- ✓ Christine VALENTIN

Alternatives sociales et écologiques

- ✓ Cécile GONDARD-LALANNE

Artisanat et Professions libérales

- ✓ Jean-Christophe REPON

Associations

- ✓ Jean-Marc BOIVIN
- ✓ Karl DESCHAMPS
- ✓ Benoît MIRIBEL
- ✓ Viviane MONNIER

CFDT

- ✓ Thomas AONZO
- ✓ Thierry CADART
- ✓ Nathalie CANIEUX
- ✓ Sophie THIERY

CFE-CGC

- ✓ Valérie GAYTE

CFTC

- ✓ Anne CHATAIN

CGT

- ✓ Michèle CHAY
- ✓ Jean-François NATON
- ✓ Maurad RABHI

CGT-FO

- ✓ Gilles GOULM
- ✓ Sylvia VEITL

Entreprises :

- ✓ Paola FABIANI
- ✓ Vincent MOISSELIN
- ✓ Stéphanie PAUZAT
- ✓ Pierre-Olivier RUCHENSTAIN

Environnement et nature

- ✓ Florent COMPAIN
- ✓ Pascal MAYOL

Familles :

- ✓ Claudie KULAK

Non-inscrits :

- ✓ Yazid CHIR

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

- ✓ Evanne JEANNE-ROSE

Outre-mer

- ✓ Tu YAN

Santé & citoyenneté

- ✓ M. Jérémie Boroy

UNSA

- ✓ M. Jean-Marie Truffat

Ont également participé aux travaux de la commission :

CESER Normandie

- ✓ Pierre-Edouard MAGAN
- ✓ Nathalie SARGE

CESER Nouvelle Aquitaine

- ✓ Olivier CHABOT
- ✓ Sylvie MACHETEAU

CESER Pays-de-la-Loire

- ✓ Michelle BUREAU
- ✓ Caroline URBAIN

N°2 - PERSONNES AUDITIONNÉES

En vue de parfaire son information, la commission a successivement entendu :

✓ **M. Manuel Boucher,**

Président de l'association des chercheurs dans les organismes de formation en intervention social, Professeur en sociologie, Université de Perpignan.

✓ **Mme Jessica Adele,**

Assistante sociale indépendante.

✓ **Mme Rose-Marie Berthelot,**

Conseillère en économie sociale et familiale.

✓ **M. Gabriel Di Gregorio,**

Directeur de l'association Jeunes équipes d'éducation populaire (JEEP).

✓ **M. Éric Di Salvo,**

Directeur du centre social ADUGES.

✓ **Mme Régine Ducelier,**

Assistante sociale indépendante à Sociale Écoute.

✓ **Mme Angèle Dulys,**

Assistante sociale indépendante

✓ **M. Martin Dupouym,**

Moniteur éducateur

✓ **M. Abdelazziz Fenzi,**

Animateur socio-culturel

✓ **M. Mathieu Flores Garcia,**

Éducateur spécialisé.

✓ **Mme Marina Gleizes,**

Responsable de territoire d'interventions médico-sociales.

✓ **M. François Kugelmann,**

Directeur d'accueil périscolaire dans le Haut-Rhin (67).

✓ **M. Patrick Doutreligne,**

Président de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS).

✓ **M. Patrick Chenu,**

Président du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).

- ✓ **Mme Nouria Duthoit Messaoudi,**
Déléguée générale du Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).

- ✓ **Mme Valérie Bonne,**
Coordinatrice du pôle Protection-Droits des personnes à l'UNAF.

- ✓ **Mme Véronique Arriau,**
Vice-présidente du Haut conseil du travail social (HCTS).

- ✓ **M. Denis Piveteau,**
Conseiller d'État.

- ✓ **Mme Lou Jayne Hamida,**
Membre du Conseil national de personnes accueillies/accompagnées (CNPA).

- ✓ **M. Ferdinand Njoh Njoh,**
Membre du Conseil national de personnes accueillies/accompagnées (CNPA).

- ✓ **M. François Deguigand,**
Président de la Fédération nationale des étudiants en milieu social (FNEMS).

- ✓ **M. Thomas Pidance,**
Vice-président en charge de la représentation étudiante, Fédération nationale des étudiants en milieu social (FNEMS).

- ✓ **Mme Gabrielle Garrigue,**
Formatrice en travail social et représentante du collectif Avenir Educ.

- ✓ **M. Sylvain Beck,**
Formateur en travail social et représentant du collectif Avenir Educ.

- ✓ **Mme Séverine Lhez,**
Directrice de l'École de service social à l'IUT Paris 5.

- ✓ **Emilie Guyot-Sionnest,**
Directrice adjointe de l'Union régionale pour l'habitat des jeunes (URHAJ) d'Ile-de-France.

- ✓ **M. Didier Jacquemain,**
Président d'Hexopée.

- ✓ **Mme Violaine Troselle,**
Directrice des relations sociales et présidente de la CPNEF (commission paritaire nationale emploi formation) de la branche Eclat, Hexopée.

- ✓ **M. Jean-Pierre Delfino,**
Délégué général de l'OPCO Santé.
- ✓ **M. Olivier Phelip,**
Directeur général de l'OPCO de la Cohésion sociale.
- ✓ **M. Thibaut Ronsin,**
Directeur des Ressources humaines, Groupe SOS.
- ✓ **Nadège Marie,**
*Directrice générale adjointe de l'Institut régional du travail social (IRTS)
de Franche Comté.*
- ✓ **M. Simon Heichette,**
Maître de conférences en sociologie, Institut Universitaire d'Angers.
- ✓ **M. Yannick Blanc,**
Préfet, vice-président de La Fonda.
- ✓ **Mme Cathy Ducos,**
*Membre de l'Association des professionnels de l'évaluation sociale
et médico-sociale (APESM).*
- ✓ **Mme Christie Marty,**
*Membre de l'Association des professionnels de l'évaluation sociale
et médico-sociale (APESM).*
- ✓ **M. Jean-Marie Vauchez,**
*Formateur, éducateur spécialisé, membre du HCTS et ancien président
de l'Organisation nationale des éducateurs spécialisés (ONES).*
- ✓ **Mme Sophie Brassart,**
*Bénévole de l'Association départementale d'entraide des personnes accueillies
en protection de l'enfance (ADEPAPE).*
- ✓ **Mme Véronique Bayer,**
*Directrice générale de l'Institut de recherches et de formation à l'action sociale
de l'Essonne (IRFASE), docteure en sociologie, chercheuse à l'IRIS-EHESS.*
- ✓ **M. Aurélien Cadet,**
*Éducateur-chercheur, éducateur spécialisé et doctorant en sociologie à l'EHESS,
IRIS.*

N°3 - PERSONNES RENCONTRÉES¹

✓ **Mme Sylvie Amzaleg,**

Directrice des relations du travail, FEHAP.

✓ **Mme Flore Averseng,**

Étudiante en formation continue, licence éducateur-spécialisé.

✓ **Mme Nathalie Banchard,**

Vice-présidente en charge de la commission d'orientation de l'organisme de formation, CEMEA Occitanie.

✓ **M. Jean-Christophe Barre,**

Vice-président du centre Odyneo « Les Jardins de Meyzieu » et parent d'un enfant accueilli dans le centre.

✓ **Mme Valérie Becquet,**

Professeure des Universités en sciences de l'éducation et de la formation, Laboratoire EMA (École, Mutations, Apprentissage), Cergy Paris Université.

✓ **M. Frédéric Bierry,**

Président du Conseil régional d'Alsace, Vice-président en charge de la Solidarité, de la Santé et du Travail de l'Assemblée des départements de France (ADF).

✓ **M. Cyrille Bocq,**

Doctorant, Université de Cergy Pontoise.

✓ **M. Soundous Bohli,**

Responsable DEJEPS et BPJEPS, CEMEA Aubervilliers.

✓ **Mme Isabelle Boissard,**

Trésorière de l'Association nationale des assistants de service social (ANASS).

✓ **Mme Diane Bossière,**

Déléguée générale de l'Union nationale des acteurs de formation et de recherche en intervention sociale (UNAFORIS).

✓ **Mme Virginie Brinquin,**

Fédération CFE-CGC Santé-Social.

✓ **Mme Anaïs Bruvay,**

Chargée de communication ADAPEI 69.

✓ **M. Brice Castel,**

Co-secrétaire général du SNUASFP-FSU Assistants sociaux.

1 Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien.

- ✓ **M. Mickaël Charbit,**
Directeur de la certification professionnelle, France compétences.
- ✓ **Mme Fabienne Chatelard,**
Directrice de l'organisme de formation, CEMEA Occitanie.
- ✓ **M. David Cluzeau,**
Délégué général d'Hexopée.
- ✓ **M. Thierry Couvert Leroy,**
Délégué national Enfant, Familles et Exclusion, Croix Rouge Française.
- ✓ **Mme Aline Crépin,**
Directrice de l'Innovation sociale et des Affaires publiques, Groupe Randstad France.
- ✓ **Mme Elisarde Cuba Nicle,**
Étudiante, Diplôme d'État de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et du Sport (DEJEPS)
- ✓ **Mme Cathy Ducos,**
Membre de la direction collégiale de l'Association des professionnels de l'évaluation sociale et médico-sociale (APESM).
- ✓ **Mme Catherine Duchênes,**
Directrice du centre Odyneo « Les Jardins de Meyzieu ».
- ✓ **Mme Lise Demailly,**
Professeur émérite de sociologie, Université de Lille.
- ✓ **M. Rémi Fargeas,**
Responsable ME, CEMEA Aubervilliers.
- ✓ **Mme Béatrice Fauvinet,**
SNUTER-FSU territoriale d'Indre et Loire.
- ✓ **M. Benjamin Ferras,**
Membre de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).
- ✓ **M. Frédéric Fischbach,**
Secrétaire général de la Fédération CFTC Santé-Sociaux.
- ✓ **M. Frédéric Ganavat,**
Étudiant moniteur-éducateur.
- ✓ **Mme Véronique Ghadi,**
Directrice Qualité de l'accompagnement social et médico-social, Haute autorité de santé (HAS).

- ✓ **M. Roberto Gionta,**
Directeur de la Maison d'accueil spécialisée (MAS) Jolane à Meyzieu
- ✓ **M. Jean-Claude Godard,**
Directeur adjoint en charge de l'animation professionnelle, CEMEA Occitanie.
- ✓ **M. François Grimonprez,**
Directeur général adjoint, FEHAP.
- ✓ **Mme Sandra Grimaldi,**
Cheffe de service Évaluation, Haute autorité de santé (HAS).
- ✓ **Mme Salla Hafefa,**
Maîtresse de maison, Maison d'accueil spécialisée (MAS) Jolane à Meyzieu.
- ✓ **Mme Audrey Hanne,**
Responsable pôle Droits de l'enfant et Vie associative, Fédération des associations de protection de l'enfant (CNAPE).
- ✓ **M. Mathias Hudbert,**
Formateur et chargé de mission régionale, CEMEA Occitanie.
- ✓ **M. Marcel Jaeger**
Président de l'Union nationale des acteurs de formation et de recherche en intervention sociale (UNAFORIS).
- ✓ **Mme Murielle Jamot,**
Déléguée générale à l'attractivité des métiers, Croix Rouge Française.
- ✓ **M. Stéphane Jeunget,**
Directeur général Appel médical.
- ✓ **Mme Nayle Khebibeche,**
Assistante Affaires publiques, Groupe Randstad France.
- ✓ **M. Ali Laazoui,**
Vice-président du syndicat CFTC Santé-Sociaux du Nord.
- ✓ **M. Aurélien Lapouge,**
Agent de développement territorial de Loisirs, Éducation & Citoyenneté Grand Sud, employeur et organisme de formation.
- ✓ **M. Bruno Lamy,**
Secrétaire confédéral, Service Protection sociale CFDT.
- ✓ **M. Joran Le Gall,**
Président de l'Association nationale des assistants de service social (ANASS).

- ✓ **M. Alain Lejeune,**
Membre de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS).

- ✓ **Mme Amel Lekohal,**
Infirmière, Maison d'accueil spécialisée (MAS) Jolane à Meyzieu.

- ✓ **Mme Séverine Lhez,**
Directrice de l'école de service social, IUT de Paris.

- ✓ **Mme Sylvie Lhommeau,**
Responsable Cafervis et VAE, CEMEA Aubervilliers.

- ✓ **Mme Marie Le Quellec,**
Responsable Affaires publiques, Groupe Randstad France.

- ✓ **Mme Valérie Löchen,**
Directrice générale Odyneo.

- ✓ **M. Kamyar Madjfar,**
Directeur général de LE&C (Loisirs, Éducation & Citoyenneté) Grand Sud, employeur et organisme de formation.

- ✓ **Mme Marie-Laurence Madignier,**
Présidente de l'ADAPEI 69.

- ✓ **Mme Amélie Manto-Lebas,**
Directrice générale adjointe, Centre Adapei 69 IME Les coquelicots.

- ✓ **Mme Élisabeth Medina,**
Directrice régionale, CEMEA Ile-de-France.

- ✓ **Mme Marie Mennella,**
Secrétaire nationale en charge du secteur social, Fédération Interco CFDT.

- ✓ **Mme Hélène-Sophie Mesnage,**
Déléguée générale adjointe, Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS).

- ✓ **Mme Maud Molloy,**
Directrice de l'action associative de l'ADAPEI 69.

- ✓ **M. François Moreaux,**
Directeur des CEMEA Occitanie.

- ✓ **M. Martin Motte**
Chargé de mission relations institutionnelles, NEXEM.

- ✓ **Mme Claudia Movanza,**
Directrice-adjointe du CDF, CEMEA Aubervilliers.

- ✓ **M. Renaud Napoléon,**
Directeur adjoint de la Ligue de l'Enseignement du Gard, employeur et organisme de formation.

- ✓ **M. Bruno Piastrelli,**
Responsable du pôle Formation sociale et Médico-social, Fédération des associations de protection de l'enfant (CNAPE).

- ✓ **M. Joackim Picaud,**
Étudiant, Diplôme d'État de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et du Sport (DEJEPS).

- ✓ **Mme Manuella Pinto,**
Déléguée générale d'Elisfa.

- ✓ **Mme Kindia Pivot,**
Étudiante moniteur-éducateur.

- ✓ **M. Mickael Plumejault,**
Étudiant, Brevet professionnel de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et du Sport (BPJEPS)

- ✓ **M. Antoine Prost,**
Président de l'OPCO de la Cohésion sociale, Fédération CFE-CGC Santé Social.

- ✓ **Mme Hélène Puertolas,**
Co-secrétaire générale du SNUTER-FSU Assistants sociaux.

- ✓ **Mme Fabienne Quiriau,**
Directrice générale de la Fédération des associations de protection de l'enfant (CNAPE).

- ✓ **M. Jean-Michel Rapinat,**
Directeur délégué en charge des Solidarités et des Affaires sociales, Association des départements de France (ADF).

- ✓ **Mme Kimberley Relvas,**
Chargée de formation à la Direction Formation et Parcours Professionnels, FEHAP.

- ✓ **M. Yann Robert,**
Étudiant, Diplôme d'État de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et du Sport (DEJEPS)

- ✓ **M. Christian Saout,**
Président de la commission des établissements et services sociaux et médico-sociaux, Haute autorité de santé (HAS).

- ✓ **M. Pierre Sersiron,**
Membre de la section syndicale ASSO-Solidaires Maine-et-Loire.

- ✓ **Mme Nassou Sissoko,**
Étudiante formation en contrat professionnel, licence éducateur-spécialisé.

- ✓ **M. Hamdou Sy,**
Coordinateur filière éducateur-spécialisé, CEMEA Aubervilliers.

- ✓ **M. Laurent Terme,**
Membre CFDT, Commission professionnelle consultative du travail social et de l'intervention sociale.

- ✓ **Mme Mélissa Thibault,**
Étudiante en formation continue, licence éducateur-spécialisé.

- ✓ **Mme Marjorie Thomas,**
Aide-soignante, Maison d'accueil spécialisée (MAS) Jolane à Meyzieu.

- ✓ **M. Jean-Marie Truffat,**
Trésorier général de l'UNSA, membre du CESE.

- ✓ **Mme Marie Valo,**
Directrice de région en charge du secteur médico-social, Appel médical.

- ✓ **Mme Martine Vignau,**
Secrétaire nationale de l'UNSA en charge de Politique familiale, Action sociale et Insertion, Consommation, vice-présidente du CESE.

- ✓ **M. Ramon Vila,**
Secrétaire fédéral Sud santé sociaux, éducateur spécialisé de formation.

- ✓ **M. Didier Vinches,**
Directeur général de FAIRE ESS, organisme de formation.

- ✓ **M. Jean-Philippe Vinquant,**
Membre de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

- ✓ **M. Stéphane Viry,**
Député, membre de la commission des Affaires sociales, rapporteur de la proposition de résolution n° 4807 de l'Assemblée nationale renforçant la lutte contre les violences faites aux travailleurs sociaux

✓ **M. Benjamin Vitel,**

*Secrétaire national responsable Formation professionnelles et Dialogue social,
Fédération Santé-Sociaux CFDT.*

✓ **Mme Pascale Weiss,**

Directrice générale d'Erasme, organisme de formation.

Le rapporteur et la commission permanente Travail et Emploi remercient tout particulièrement l'ensemble des personnes rencontrées lors du déplacement du 6 avril 2002 dans les établissements d'Odynéo et de l'ADAPEI 69, ainsi que les professionnels des Apprentis d'Auteuil, des Comités locaux d'accueil des jeunes, d'Habitat Jeunes et des Centres sociaux présents au Foyer des jeunes travailleurs YMCA dans l'agglomération lyonnaise.

N°4 - PRÉSENTATION DE LA CONSULTATION CITOYENNE SUR LES MÉTIERS DE LA COHÉSION SOCIALE

La consultation sur les métiers de la cohésion sociale a été ouverte du 1^{er} mars au 15 avril 2022 sur le site internet *participez.lecese.fr*.

Cette consultation avait pour objectif de nourrir le projet d'avis « Les métiers de la cohésion sociale » en recueillant la parole des professionnels, des étudiants et formateurs des métiers du social ainsi que des personnes accompagnées et de leurs aidants.

La consultation était constituée d'un questionnaire par catégorie de participants :

- professionnels des métiers du social ;
- formateurs et formatrices des métiers du social ;
- étudiants et étudiantes en travail social ;
- personnes accompagnées ou aidants/aidantes de personne accompagnée.

Elle était également constituée d'une plateforme participative dont les propositions étaient réparties en quatre problématiques :

- comment rendre les carrières plus attractives ?
- comment améliorer la formation des professionnels ?
- comment remettre la relation aux personnes accompagnées au cœur de la pratique ?
- comment mieux faire participer les personnes accompagnées aux décisions qui les concernent ?

Partie 1 de la consultation : le questionnaire

• Catégorie 1 : les professionnels

4 641 professionnels ont répondu au questionnaire composé de 18 questions, dont 10 sur la situation du travail social en France.

- Selon vous, quelles sont aujourd'hui les difficultés majeures que rencontre le secteur du travail social ? Pourquoi ?
- Comment voyez-vous la situation actuelle par rapport à la situation il y a 10 ans ? Pourquoi ?
- Selon vous, quel doit être l'enjeu prioritaire du travail social pour les prochaines années ?
- Dans le cadre de votre pratique professionnelle, souhaitez-vous : plus d'autonomie, plus d'encadrement, le même niveau d'autonomie et d'encadrement ?
- Êtes-vous fier d'exercer votre métier ?
- Diriez-vous que votre métier a du sens pour vous ?
- Que pensez-vous des revalorisations salariales annoncées par le Gouvernement ?
- Quel message souhaiteriez-vous passer aux jeunes professionnels, afin de remédier à la pénurie future de personnels dans ces métiers ?

- **Catégorie 2 : les étudiants et étudiantes en travail social**

625 étudiants/étudiantes ont répondu au questionnaire composé de 20 questions, dont 13 sur la situation du travail social.

- Selon vous, quelles sont aujourd'hui les difficultés majeures que rencontre le secteur du travail social ? Pourquoi ?
- Comment voyez-vous la situation actuelle par rapport à la situation il y a 10 ans ? Pourquoi ?
- Selon vous, quel doit être l'enjeu prioritaire du travail social pour les prochaines années ?
- Quelles sont vos motivations pour travailler dans le social ?
- Avez-vous des inquiétudes vis-à-vis de votre futur métier ?
- Pensez-vous qu'il serait pertinent d'aller vers une formation unique des métiers du social (niveau bac et niveau licence) avec des spécialités en fin de cursus ?
- Les débouchés suite à vos études vous semblent-ils clairs (métiers envisageables, poursuite de la formation...) ?
- Votre formation est-elle en phase avec vos souhaits professionnels ?
- Vous estimez que votre formation est : trop technique, trop généraliste, pas assez pluridisciplinaire ?
- Avez-vous rencontré des difficultés pour votre stage (recherche de stage, encadrement, etc.) ?
- De quelle nature étaient les difficultés que vous avez rencontrées ?

- **Catégorie 3 : les formateurs et formatrices dans le domaine des métiers du social**

298 formateurs et formatrices ont répondu au questionnaire composé de 15 questions, dont 12 sur la situation du travail social en France.

- Selon vous, quelles sont aujourd'hui les difficultés majeures que rencontre le secteur du travail social ? Pourquoi ?
- Comment voyez-vous la situation actuelle par rapport à la situation il y a 10 ans ? Pourquoi ?
- Selon vous, quel doit être l'enjeu prioritaire du travail social pour les prochaines années ?
- Chez les personnes que vous formez, quelles sont leurs motivations à devenir travailleur social ?
- Quelles sont leurs inquiétudes vis-à-vis de leur métier ou futur métier ?
- Quelles sont les raisons d'abandon en cours de formation ?
- Selon vous, quels sont les points forts de l'offre de formation (initiale ou continue) ?
- Selon vous, quels sont les points faibles de l'offre de formation (initiale ou continue) ?
- Souhaiteriez-vous que soit créé un baccalauréat ou une licence universitaire du travail social ?

- Pensez-vous qu'il serait pertinent d'aller vers une formation unique des métiers du social (niveau bac et niveau licence) avec des spécialités en fin de cursus ?

- **Catégorie 4 : les personnes accompagnées ou aidants/aidantes de personne accompagnée**

131 personnes accompagnées ou aidant/aidantes de personne accompagnée ont répondu au questionnaire composé de 15 questions, dont 10 sur la situation du travail social en France.

- Selon vous, quelles sont aujourd'hui les difficultés majeures que rencontre le secteur du travail social ? Pourquoi ?
- Comment voyez-vous la situation actuelle par rapport à la situation il y a 10 ans ? Pourquoi ?
- Selon vous, quel doit être l'enjeu prioritaire du travail social pour les prochaines années ?
- Estimez-vous que la charge et l'implication des familles a augmenté pour faire face aux situations vécues par leurs proches ?
- Estimez-vous assumer des tâches ou des actions que des professionnels devraient faire à votre place ?
- Votre avis est-il suffisamment pris en compte par les professionnels pour définir les projets qui vous concernent ?
- Pensez-vous que trop de professionnels différents vous accompagnent ?
- Votre regard sur les professionnels : méritants, dévoués, à l'écoute, insuffisamment considérés, insuffisamment formés, peu disponibles, compétents et porteurs d'un savoir-faire ?

Compte-rendu synthétique

- **Catégorie 1 : les professionnels**

Trois principales difficultés identifiées dans le secteur du social :

- les professionnels manquent de temps pour accompagner et écouter les personnes accompagnées, ce qui amène à des conditions de travail dégradées ;
- les contraintes d'organisation et de gestion administratives sont chronophages et réduisent l'accompagnement des personnes ;
- les politiques sociales manquent de lisibilité et de cohérence.

Les causes d'une situation identifiée comme dégradée par les professionnels :

- les moyens humains, financiers et matériels diminuent alors que les besoins des personnes augmentent ;
- les publics sont fragilisés du fait d'une précarisation et d'une paupérisation accrue ;
- le niveau de rémunération est insuffisant et stagne corrélativement à l'évolution du niveau général des prix ;

- la concertation entre les pouvoirs publics et les acteurs de terrains se raréfie, ce qui tend à faire apparaître des mesures qui ne satisfont ni les attentes des professionnels ni les besoins des publics accompagnés.

Des métiers qui font sens malgré tout :

- la relation aux autres est l'enjeu prioritaire du travail social pour les prochaines années pour maintenir le sens des métiers ;
- ce sont des métiers qui rendent très majoritairement fiers ou très fiers les professionnels du social ;
- ce sont des métiers qui ont du sens pour les professionnels malgré des périodes de doute ;
- les professionnels souhaitent envoyer un message positif aux futurs professionnels.

• **Catégorie 2 : les étudiants et étudiantes**

Des étudiants et étudiantes motivés, mais inquiets au sujet de leurs conditions de travail :

- les étudiants et les étudiantes sont principalement motivés par le lien avec les personnes accompagnées ainsi que par le sens et l'utilité du travail ;
- ils/elles sont cependant inquiets au sujet de la difficulté du travail au quotidien ainsi qu'au sujet de la rémunération.

Un système de formation et de professionnalisation imparfait :

- une formation qui est trop généraliste et qui n'expérimente pas assez les techniques nécessaires à l'exercice du métier ;
- une recherche de stage trop difficile : les offres sont peu nombreuses, la gratification est un frein pour l'employeur et les professionnels manquent de temps pour encadrer les stagiaires.

• **Catégorie 3 : les formateurs et formatrices**

Le rapport des étudiants et des étudiantes à leur formation dans le secteur du social :

- les étudiants et les étudiantes sont principalement motivés par le sens et l'utilité du travail ainsi que par le lien social avec les personnes accompagnées ;
- les étudiants et les étudiantes sont inquiets au sujet de la difficulté du travail au quotidien ainsi qu'au sujet de la rémunération ;
- les étudiants et les étudiantes abandonnent principalement à cause d'une mauvaise orientation et de la pénibilité des premières expériences sur le terrain.

Une formation qualifiante mais une offre pas assez développée :

- les formations reconnaissent les qualifications et sont adaptées aux évolutions des métiers et des besoins ;
- les formateurs et les formatrices sont, pour plus de la moitié, opposés à une formation unique des métiers du social.

- **Catégorie 4 : les personnes accompagnées et les aidants/aidantes de personnes accompagnées**

Les difficultés majeures que rencontre le travail social :

- les professionnels manquent de temps pour accompagner et écouter les personnes accompagnées ;
- les professionnels sont difficilement recrutés, ce qui provoque des situations de sous-effectifs ;
- les contraintes d'organisation et de gestion administrative sont trop chronophages.

La situation actuelle s'est dégradée depuis 10 ans :

- les professionnels sont moins disponibles pour les personnes accompagnées ;
- les professionnels sont moins qualifiés et moins empathiques qu'avant ;
- les démarches administratives sont plus complexes et trop numérisées, il y a moins d'interlocuteurs disponibles pour les personnes accompagnées.

Les personnes accompagnées ne sont pas assez incluses dans leur projet :

- la charge des familles a augmenté vis-à-vis de leurs proches accompagnés ;
- les personnes accompagnées estiment exécuter des tâches que les professionnels devraient faire.
- trop de professionnels différents accompagnent les personnes ;
- les personnes accompagnées et leurs aidants/aidantes estiment que les professionnels sont insuffisamment considérés et qu'ils sont méritants et à l'écoute.

Partie 2 de la consultation : la plateforme participative

- **Thématique 1 : comment rendre les carrières plus attractives ?**

L'exposé du problème : les métiers de la cohésion sociale n'attirent plus et sont vécus comme trop difficiles.

Depuis plusieurs années, les métiers sociaux (animateurs socio-éducatifs, CESF, éducateurs spécialisés, assistants de service social, etc....) recrutent plus difficilement et ont du mal à conserver leurs effectifs. Les professionnels de la cohésion sociale jouent un rôle essentiel pour tenter d'apporter des réponses aux problèmes et besoins des personnes au travers d'approches individuelles et/ou collectives. Or, les problèmes sociaux ont des causes multiples (accès aux droits, troubles psychiques, handicap, dépendance, pauvreté, violences, ghettoïsation, participation à la vie sociales et citoyenne ...), dont le traitement nécessite une approche globale des situations. Chaque professionnel est confronté à une double-demande qui porte, d'une part sur une relation individualisée basée sur une logique de parcours de vie ou d'émancipation individuelle et, d'autre part, sur l'identification et la mise en œuvre des conditions permettant l'inclusion des personnes accompagnées dans la société, notamment au travers d'actions de transformation sociale. Ces injonctions multiples rendent la tâche de ces métiers particulièrement complexe ce qui conduit à des doutes, des remises en causes du sens de leur mission voire des reconversions et un départ des métiers du social.

Les causes retenues :

- les postes du secteur social sont peu rémunérés et offrent de faibles perspectives d'évolution ;
- les travailleurs sociaux sont peu reconnus en tant que professionnels qualifiés et pour leurs missions sociales d'intérêt général ;
- les professionnels sont confrontés à une usure au travail ;
- les professionnels manquent de passerelles et de reconversions possibles du fait d'un accès limité à la formation professionnelle.

Les solutions retenues :

- les rémunérations en début de carrière doivent être plus attractives et mieux refléter l'utilité sociale des métiers de la cohésion sociale ;
- prévenir l'usure et les risques professionnels en replaçant le travail social au cœur de politiques publiques cohérentes, concertées et au plus près des besoins des populations ciblées et des territoires d'intervention ;
- financer des dispositifs d'accompagnement pour garantir la stabilité des missions et des financements ;
- mieux reconnaître les acquis de l'expérience, les compétences et les qualifications.

Chiffres de la participation

Cette première thématique a réuni 172 participants/participantes et a fait l'objet de :

- 1 492 votes ;
- 207 contributions écrites.

• Thématique 2 : comment améliorer la formation des professionnels ?

L'exposé du problème : les formations aux métiers de la cohésion sociale sont peu lisibles et recrutent difficilement des étudiants et des étudiantes.

Depuis plusieurs années, les formations du travail social et de l'animation socio-éducative recrutent difficilement des étudiants et étudiantes. Les formations des métiers de la cohésion sociale sont multiples, variées et très diversifiées. Elles comportent des connaissances théoriques, plus ou moins générales sur la société ou sur les publics auxquels vous vous adresserez dans la vie professionnelle, ainsi qu'un apprentissage pratique des gestes professionnels, au cours de mise en situation professionnelle (stage, alternance, etc.). L'information sur l'offre et l'organisation de l'alternance de la formation n'est pas suffisante.

Les causes retenues :

- les étudiants et étudiantes sont confrontés à des situations économiques difficiles, qui mettent en péril le bon déroulement de la formation ;
- les formations sont trop internalisées au sein des entreprises ;
- les recherches de stage ou d'alternance sont de plus en plus compliquées ;
- la gratification des stages longs rend difficile l'accès à une diversité de l'offre de formation pratique.

Les solutions retenues :

- mettre l'OPCO cohésion sociale au cœur de la construction des formations ;
- créer un Certificat de qualification professionnel (CQP) de l'accueil dans le domaine de la cohésion sociale ;
- développer les formations en alternance ;
- faciliter la recherche de stages longs et de contrats d'alternance ;
- créer une offre de formation permettant de valider des modules communs avec d'autres formations du social, de l'éducatif et du sanitaire.

Chiffres de la participation

Cette deuxième thématique a réuni 74 participants/participantes et a fait l'objet de :

- 272 votes ;
- 74 contributions écrites.

• Thématique 3 : comment remettre la relation aux personnes accompagnées au cœur de la pratique ?

L'exposé du problème : la relation avec les personnes accompagnées n'est plus au cœur du métier.

Les attentes d'une société qui se veut inclusive renouvellent les attentes vis-à-vis des professionnels de la cohésion sociale. Il est aujourd'hui demandé aux professionnels :

- d'assurer un accompagnement de plus en plus individualisé, parfois au détriment du collectif ;
- d'assurer l'effectivité des droits de tout un chacun tout au long d'un parcours de vie, sans risque de rupture ;
- de participer à l'évaluation des résultats des interventions sociales.

Répondre à ces attentes exige de consacrer du temps aux personnes et à la coordination avec d'autres acteurs et d'autres champs professionnels. Or, les contraintes d'organisation et de gestion qui pèsent aujourd'hui sur les pratiques professionnelles peuvent être vécues comme un empêchement à la réalisation de ces tâches essentielles. Les temps d'échange avec les bénéficiaires sont souvent réduits au profit de tâches techniques et administratives sur lesquelles sont évalués les professionnels et professionnelles.

Les causes retenues :

- l'organisation et les moyens n'ont pas été adaptés à l'évolution des objectifs assignés aux professionnels ;
- la difficulté à mesurer la réussite du travail mené ;
- l'absence d'anticipation des besoins sociaux des populations ;
- l'augmentation des tâches de reporting, de recherche de financements...

Les solutions retenues :

- permettre aux professionnels d'avoir plus de temps dans la relation pour pouvoir instaurer une relation de confiance et de répondre aux besoins et donc de faciliter l'accompagnement ;
- interdire les limites de temps par personne accompagnée ;
- évaluer les politiques mises en place à travers des indicateurs qualitatifs ;
- laisser une plus grande autonomie aux professionnels pour qu'ils puissent organiser leurs missions en fonction des besoins du territoire.

Chiffres de la participation

Cette troisième thématique a réuni 85 participants/participantes et a fait l'objet de :

- 419 votes ;
- 73 contributions écrites.

• Thématique 4 : comment mieux faire participer les personnes accompagnées aux décisions qui les concernent ?

L'exposé du problème : la participation des personnes accompagnées au projet d'une société plus inclusive est encore insuffisante.

Considérer les personnes accompagnées, quelles que soient leurs difficultés, comme des citoyennes actives et actrices de leurs projets de vie est une condition d'amélioration de la cohésion sociale. Les professionnels doivent intégrer la participation des personnes qu'ils accompagnent à leur mission. La participation des personnes se situe potentiellement à trois niveaux :

- participation de la personne à son projet (élaboration, mise en œuvre, évaluation) ;
- participation à la vie et au fonctionnement de l'établissement ou au service qui l'accompagne, afin d'en améliorer l'organisation et son action ;
- participation à la vie sociale et politique de son territoire de vie.

Cette participation est pour les professionnels à la fois source d'enrichissement et de motivation et par ailleurs une source de stress ou de remise en question. Sans une réflexion approfondie et la mise en œuvre d'action pertinente auprès des professionnels ceux-ci peuvent se sentir remis en cause ou en difficulté face aux exigences de participation et de pouvoir d'agir.

Les causes retenues :

- la participation réelle de la personne à la définition des projets qui la concerne est diversement mise en œuvre ;
- les personnes accompagnées prennent insuffisamment part à la formation des professionnels du social ;
- les familles, les proches aidants des personnes accompagnées à domicile ou en établissements connaissent peu les instances et les modes d'expression ou de participation mis en place par la structure, en particulier les CVS.

Les solutions retenues :

- renforcer le pouvoir d'agir et la mise en capacité des personnes accompagnées ;
- renforcer le paritarisme et son rôle décisionnel ;
- associer les publics accompagnés à la co-construction des politiques publiques.
- intégrer une dimension « pédagogique » dans l'accompagnement pour donner des leviers d'action aux personnes accompagnées.

Partie 3 de la consultation : journée délibérative

Journée délibérative du 17 mai 2022 organisée avec la participation des contributeurs et contributrices issus de la plateforme, des membres de la commission Travail et Emploi et des représentants de la société civile

Afin d'approfondir les résultats, le CESE a organisé une journée délibérative, le 17 mai 2022, de 9h 30 à 17h. À travers plusieurs ateliers et sur la base des contributions reçues sur la plateforme, certains participants ont été invités à échanger avec les conseillères et conseillers du CESE. L'objectif était de co-construire le projet d'avis et les préconisations qui ont été remises aux pouvoirs publics en juillet 2022.

Les professionnels, étudiants/étudiantes, formateurs/formatrices, personnes accompagnées et aidants/aidantes ont été invités à enrichir les résultats de la plateforme participative lors d'une phase de diagnostic. Ils ont ensuite identifié des thématiques sur lesquelles il est nécessaire d'agir pour proposer des pistes de solutions.

Plusieurs constats ont été faits par les participants et participantes.

Reconnaissance et visibilité des métiers du social :

- il y a un réel manque de reconnaissance de l'engagement des professionnels, ce qui impacte l'attractivité des métiers ;
- les métiers du social sont peu visibles et lisibles (peu de promotion dans l'Éducation nationale ou salons étudiants, fusion d'établissement...)
- les métiers du social sont faiblement rémunérés.

Vivre les métiers du social :

- les logiques de financement du travail social ne sont pas adaptées aux besoins réels du terrain ;
- les temps d'échange entre professionnels sont trop rares et ne permettent pas une analyse des pratiques ;
- les moyens financiers, matériels et humains sont de plus en plus faibles alors que le nombre de personnes accompagnées augmente ;
- la numérisation des procédés crée des ruptures et des pertes d'aides sociales ;
- les tâches administratives et de reporting sont chronophages et leur utilité est essentiellement financière ;
- les techniques de management des cadres du social peuvent être déshumanisantes.

La formation des métiers du social :

- les métiers du social peuvent être un choix de formation par défaut depuis leur intégration sur Parcoursup ;
- les étudiants et étudiantes connaissent parfois des situations de précarité lors de leur formation ;
- la formation est trop formalisée et standardisée, elle ne prépare pas à la réalité du terrain ;
- les étudiants et étudiantes éprouvent des difficultés à accéder à des stages de qualité et à être rémunérés ;
- les structures n'accompagnent pas assez les étudiants et étudiantes faute de travailleurs sociaux ;
- les professionnels regrettent un manque de possibilité/temps pour accéder à la formation continue.

Être accompagné :

- les personnes accompagnées souffrent du manque de stabilité de l'équipe de travailleurs sociaux, de relations dégradées avec les professionnels et d'une dématérialisation de l'aide ;
- les personnes accompagnées regrettent le manque de temps des professionnels ;
- les politiques sociales et les aides sont peu lisibles, ce qui peut dégrader leur pouvoir d'action.

Les participants/participantantes ont ensuite réfléchi à des leviers d'action.

Améliorer l'attractivité des métiers du social :

- changer le regard de la société sur le travail social en redéfinissant le contour des métiers ;
- le secteur doit valoriser les différentes voies possibles et les différents métiers du social ;
- restructurer les parcours professionnalisant pour assurer la compétence des futurs professionnels ;
- permettre une revalorisation salariale des différents métiers ;
- généraliser des indicateurs pour mesurer ce qu'apporte le travail social aux personnes accompagnées.

Remettre la relation avec les bénéficiaires au cœur de la pratique des professionnels du social :

- mettre en avant les besoins des bénéficiaires dans l'organisation de la pratique pour les financements soient adaptés ;
- développer les espaces d'échange entre les professionnels pour réfléchir à leur pratique et améliorer leur coordination ;
- lutter contre le manque de considération des personnes accompagnées par une sensibilisation du grand public.

Améliorer la formation des professionnels :

- créer une maquette de formation sous un référentiel national qui permette une harmonisation ;
- fixer un meilleur cadre institutionnel pour l'accueil des stagiaires (gratification, encadrement...) ;

- agir en faveur de la formation continue avec une systématisation et une structuration des parcours et des alliances stratégiques ;
- améliorer la coopération et la coordination entre l'établissement de formation et l'organisme d'accueil.

Faire participer les personnes accompagnées aux décisions qui les concernent :

- intégrer les personnes accompagnées dans la formation des professionnels et dans la recherche, en valorisant leur compétence et leur expertise ;
- promouvoir les lieux d'expression libre des personnes accompagnées.

N° 5 - LISTE DES CONVENTIONS COLLECTIVES DANS LE CHAMP DU SECTEUR SANITAIRE, SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL

Avertissement : à la suite de la Conférence des métiers de l'accompagnement social et médico-social du 18 février 2022, des travaux menés par les partenaires sociaux dans les secteurs sanitaire, social et médico-social en faveur de la modernisation et du rapprochement des conventions collectives sont en cours¹.

- Convention collective nationale des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951 (IDCC 29).
- Convention relative aux établissements médicosociaux de l'union intersyndicale des secteurs sanitaires et sociaux de 1965 (IDCC 405).
- Convention collective nationale de travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 1er mars 1966 (IDCC 413). Un arrêté du 5 août 2021 a rattaché la CCN des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS-IDCC 783) à la CNN 66 (fusion administrative).
- Convention collective du personnel salarié de La Croix Rouge Française du 3 juillet 2003 (IDCC 5502).
- Convention collective nationale des centres de lutte contre le cancer du 1er janvier 1999 (IDCC 2046).
- Convention collective nationale de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile du 21 mai 2010 (IDCC 2941).
- Convention collective nationale des acteurs du lien social et familial (ALISFA) : centres sociaux et socioculturels, associations d'accueil de jeunes enfants, associations de développement social local du 4 juin 1983 (IDCC 1261).
- Convention collective nationale des organismes gestionnaires de foyers et services pour jeunes travailleurs du 16 juillet 2003 (IDCC 2336).
- Convention collective nationale des ateliers et chantiers d'insertion du 31 mars 2011 (IDCC 3016).
- Convention collective nationale des métiers de l'éducation, de la culture, des loisirs et de l'animation agissant pour l'utilité sociale et environnementale, au service des territoires (ÉCLAT) du 28 juin 1988 (IDCC 1518).
- Convention collective nationale de travail du personnel des organismes de sécurité sociale du 8 février 1957 (IDCC 218).
- Convention collective nationale des missions locales et PAIO du 21 février 2001 (IDCC 2190).
- Convention collective nationale de Pôle emploi du 21 novembre 2009 (IDCC 2847).
- Convention collective nationale des régies de quartier du 2 avril 2012 (IDCC 3105).
- Convention collective nationale des maisons d'étudiants du 27 mai 1992 (IDCC 1671).
- Convention collective nationale de tourisme social et familial du 28 juin 1979 (IDCC 1316).

¹ Lettre de mission IGAS à MM. Vinquant et Ferras.
<https://cdn-media.web-view.net/i/zdee33dpwwaa/lettre-de-mission-adressee-a-m--jean-philippe-vinquant-et-benjamin-ferras>

N° 6 - NOTE DE VEILLE DE LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ (DDFE) RELATIVE AUX ENJEUX DE GENRE ET D'ÉGALITÉ ENTRE FEMMES ET HOMMES

Tout d'abord, l'analyse statistique met en lumière une forte féminisation de ces métiers, dont un certain nombre de conditions de travail contribue à faire des femmes des travailleuses pauvres (comme le temps partiel subi ou les horaires atypiques) (1). Cette situation s'explique notamment par la division sexuée des disciplines, filières de formations et in fine des métiers (2). D'une part, les travailleuses sociales subissent des inégalités de genre liées à une naturalisation des rôles et une division sexuelle du travail (3). D'autre part, les pratiques de ces professionnel.les du social peuvent aussi renforcer les inégalités de genre (4). Mais cet état de fait peut être contrecarré par des pratiques féministes du travail social ou encore par le biais de formations adaptées (5).

1) **État des lieux : des métiers féminisés avec des conditions de travail spécifiques (temps partiels subis, horaires atypiques)**

- *La féminisation des métiers du travail social et de la cohésion sociale*

Le secteur du travail social est fortement féminisé avec près de 9 femmes pour 10 professionnel.les². Elles représentent 70 % des professionnel.les de l'animation et 78 % des professionnel.les de l'insertion. Cependant, une division sexuelle du travail ou du moins une spécialisation sexuée engendre une sur-représentation des femmes dans les activités de soin ou de prise en charge des enfants, alors que les hommes se concentrent dans les activités éducatives. Ainsi, elles représentent 99 % des aides à domicile et 100 % des techniciennes de l'intervention sociale et familiale (Bodin, 2008). Par ailleurs, la mixité ne progresse que très lentement, la présence des hommes inscrits en formation travail social n'ayant augmenté que de 3% entre 2007 et 2015³.

- *Des conditions de travail spécifiques à ce secteur*

Les professionnel.les du travail social sont sur-représenté.es parmi les employé.es en temps partiel (43 % contre 16 % dans les autres professions⁴). Celui-ci est déclaré comme subi dans la moitié des cas. Par ailleurs, le sous-emploi concerne 16 % des professionnel.les dans cette catégorie d'emploi alors qu'il n'en concerne que 5 % dans les autres catégories d'emploi. Selon Marc Bessin, cette faible valorisation du secteur dans l'ordre marchand s'explique par le fait qu'il s'est construit dans le « pôle féminin de l'ordre du genre ».

2 DREES. (2018). Les travailleurs sociaux : des professions féminisées, plus âgées et exerçant souvent à temps partiel. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/communiquede-presse/les-travailleurs-sociaux-des-professions-feminisees-plus-agees-et-exercent>

3 Microsoft Word - 2016-090 Final.docx (igas.gouv.fr).

4 DREES (2018). Les travailleurs sociaux : des professions féminisées, plus âgées et exerçant souvent à temps partiel, précité.

2) Les causes de cette situation

- *La division sexuée des disciplines, filières de formations et in fine des métiers*

Les parcours scolaires, influencés très tôt par les stéréotypes relatifs aux disciplines, traduisent une différenciation en lien avec des processus sexistes (Bourdieu, 1998 ; Héritier, 2002). En conséquence, une division sexuée des filières de formation oriente majoritairement les femmes vers les filières de l'éducation, de la santé et du social, qui se retrouvent donc dans les métiers du travail social et de la cohésion sociale. Enfin, ce manque de mixité est aussi dû au manque d'attractivité de ces métiers. Tant que les conditions de rémunération et d'évolution de carrière des professionnel·les ne seront pas revalorisées, il ne sera pas aisé d'inverser la tendance actuelle (V. Keller).

- *Le silence à propos de cette dimension genrée*

Du fait de l'héritage du féminisme maternaliste⁵, la dimension genrée du travail social n'est pas questionnée (notamment dans les formations et travaux sociologiques). Longtemps considéré comme un « prolongement de l'amour maternel », le travail social a d'abord été le fait des femmes, que l'industrialisation a poussées sur le marché du travail (Knibiehler, 1998). Dans le but de préserver cette conquête de l'accès au travail des femmes, le féminisme maternaliste a imposé l'idée essentialiste selon laquelle le savoir-faire social dépend d'un savoir-être femme, si ce n'est à un savoir-être mère et donc d'une vocation (les femmes y seraient « destinées ») (M. Bessin, 2005). Cependant, très peu d'écrits sur le travail social abordent ces questions, ni ne remettent en cause ces arguments essentialistes, notamment du fait du retard pris sur l'intégration des études de genre au sein de l'espace académique (M. Bessin, 2005) et du profit qu'ont pu en tirer les structures employeuses notamment en justifiant leur faible rémunération. Et par conséquent, les formations au travail social ne font pas non plus écho à ces réflexions et continuent de promouvoir des conceptions essentialistes renforçant les inégalités de genre (V. Keller).

- *La dichotomie professionnalité/vocation*

L'idée de « vocation féminine », développée par les féministes maternalistes, a permis aux femmes d'accéder à l'emploi, victoire incontestable pour la classe des femmes. Cependant, cette idée de « vocation féminine » n'ayant pas été remise en question par la suite, la teneur professionnelle du travail social est restée invisibilisée.

C'est pourquoi, « cacher le genre » était la condition sine qua non pour que le travail social soit reconnu comme une profession à part entière (M. Bessin, 2005). Par ailleurs, le travail social n'a été que trop peu analysé sous l'angle du « travail naturel », fortement lié à la catégorisation de sexe. L'invisibilisation du travail domestique (dans la continuité duquel s'inscrit le travail social) met en lumière la division sexuelle du travail et la dichotomie entre travail rémunéré et non rémunéré liée à l'opposition entre sphère productive et reproductive mais aussi à l'antagonisme vocation/

5 Les féministes dites « maternalistes » ont une vision complémentaire du couple hétérosexuel dans lequel chacune est valorisée et reconnue dans sa différence à l'autre. Elles ont revendiqué des droits pour les femmes comme l'accès à l'éducation ou l'assouplissement de la puissance maritale dans l'optique d'asseoir davantage le rôle des femmes dans la sphère familiale. Selon elles, les politiques familiales devaient permettre aux femmes d'accomplir leur fonction maternelle « naturelle » avec plus d'aisance et de ressources. Elles ont d'ailleurs été critiquées pour leur discours différentialiste enfermant les femmes dans la maternité.

profession ou encore relationnel/ technicisme. Ainsi, la conception essentialiste renforce la bi-catégorisation sexuelle dans le travail social. Par conséquent, la mixité dans le travail social trouve ses limites lorsqu'elle est perçue sous le prisme de la complémentarité entre hommes et femmes.

3) **Les professionnelles du travail social et de la cohésion sociale subissent des inégalités de genre**

- *La naturalisation des rôles*

La dimension genrée du travail social n'étant pas questionnée, une naturalisation des rôles genrés s'opère, renforçant davantage les stéréotypes de genre et enfermant les femmes dans le soin. En effet, le champ social s'étant construit sur un transfert dans la sphère professionnelle d'activités traditionnellement associées aux femmes, ses métiers renvoient à une représentation sociale caricaturale des femmes. D'une part, la naturalisation des rôles genrés, en renforçant les stéréotypes de genre et en sur-valorisant le relationnel, tend à dévaloriser l'aide matérielle et peut positionner les professionnel.les en décalage avec les attentes des usager.es et les missions prescrites par les lois (V. Keller). D'autre part, cette représentation très féminine des métiers du social peut décourager les hommes de s'orienter vers ces professions.

- *La division sexuelle hiérarchique du travail*

La naturalisation des rôles, en plus d'enfermer les femmes dans le soin, place les hommes dans les rôles d'autorité, amplifiant lors la bi-catégorisation hiérarchisante (A. Cadet). C'est ce que démontrent les concepts de plafond et escalier de verre. En effet, la forte féminisation de ces métiers ne se retrouve pas au sommet de la hiérarchie : les hommes représentent 60 % des chef.f.es de services alors qu'ils représentent moins de 10 % des travailleur.euses sociaux.ales. Les hommes ont plus facilement et rapidement accès aux postes hiérarchiques et d'encadrement. En effet, les perceptions de la fonction d'encadrement sont influencées par les représentations sociales associées aux femmes et aux hommes (V. Bayer). Par conséquent, moins longtemps maintenus dans la précarité, ils perçoivent en moyenne des salaires plus élevés.

4) **Les pratiques de travailleur.euses sociaux.ales peuvent renforcer les inégalités de genre**

- *La naturalisation des rôles produit des registres normatifs et un contrôle sexué*

Les registres normatifs désignent les normes familiales orientant les interventions des professionnel.les du travail social auprès des familles (Modak ; Messant ; Keller). Ces registres, en s'appuyant sur les dichotomies traditionnelles privé/ public, famille/ emploi etc., renforcent les stéréotypes de genre. Ainsi, les professionnel.les du social tendent à reproduire dans leurs pratiques le modèle dominant d'articulation de la famille et de l'emploi caractérisé par la « conciliation » du temps plein masculin et du temps partiel féminin (les mères effectuant l'essentiel du travail domestique). Par ailleurs, dans l'animation par exemple, des activités reproduisant les stéréotypes de genre peuvent être proposées.

- *Les politiques d'activation créent et renforcent les inégalités de genre*

En France, le principe d'activation (ou politiques d'investissement) est, comme dans de nombreux pays européens, à la base des dispositifs de la protection sociale. Ces politiques visent le retour à l'emploi et in fine à l'autonomie économique des bénéficiaires de prestations financières. Celles-ci sont conditionnées à l'engagement des bénéficiaires dans divers activités (stages, placements etc.). La notion d'autonomie économique renvoie à la capacité des bénéficiaires à « gagner leur vie » et est conçue comme un devoir individuel. Cependant, elle ne prend pas en compte le travail de care (comme l'éducation des enfants par exemple) qui incombe tout particulièrement aux femmes, et qui fait obstacle à l'autonomie économique. Par conséquent, le terme n'est pas neutre et renforce les inégalités de genre en favorisant les activités majoritairement exercées par les hommes.

5) **Préconisations**

- *Comment le travail social peut agir contre les inégalités de genre : le travail social féministe*

Le travail social, lié à l'accession à davantage de justice sociale, porte en lui une dimension émancipatrice. En effet, certaines pratiques peuvent tenter d'agir contre les inégalités de genre. C'est le cas des dispositifs à destination des femmes comme les centres d'information, les maisons pour femmes victimes de violences etc. Ces dispositifs sont fondés sur l'instauration de rapports égalitaires et sur la réappropriation par les femmes du pouvoir sur leur vie (Corbeil et Marchand, 2010 ; Robitaille et Tessier, 2010).

- *Mettre en lumière la dimension de genre dans les formations et travaux*

Par ailleurs, les formations au travail social n'abordent pas la question du genre, notamment dans le champ de la psychologie clinique. La situation au Canada offre des perspectives quant aux solutions à apporter. En effet, chaque cursus universitaire de travail social y inclut au moins un cours de questionnement de la pratique professionnelle à partir d'une posture féministe. En effet, dans leur étude, Modak, Keller, Messant et Girardin montrent qu'un des registres normatifs adopté par les professionnels du social est celui de la complémentarité des sexes. Elles ont observé une large adhésion des assistantes sociales interrogées au modèle du père pourvoyeur et de la femme au foyer avec l'idée que l'emploi passe après les prérogatives maternelles. D'autre part, le système de formation française du secteur social à dominante extra-universitaire, associée aux difficultés à importer les questions de genre dans le monde universitaire, pourrait expliquer ce manque de questionnement et formation sur ces nouvelles interrogations. Ainsi inclure les réflexions sur les questions de genre dans les centres de formation mais aussi sur le terrain en formation continue et dans l'analyse des pratiques ; ou encore innover en créant des postes alliant la théorie à la pratique (comme éducateur-chercheur) permettrait de pallier ce problème (V. Bayer).

- *Stratégie d'information et de communication*

Pour pallier au manque d'attractivité des métiers du travail social et de la cohésion sociale, une étude menée par l'IGAS et l'IGAENR préconise de mettre en place une « stratégie d'information, de formation et de sensibilisation d'une ampleur suffisante ». V. Bayer conseille de mettre en avant l'idée que ces métiers ont permis l'émancipation d'une partie de la population (les femmes). A. Cadet, quant à lui, propose qu'en termes

de communication, il faille se saisir des nouveaux outils (comme la plateforme Twitch), les réseaux sociaux offrant des plateformes de réflexivité et d'échanges aux professionnel.les du social. Concernant le contenu des spots de communication, celui-ci doit être axé sur la valorisation des effets de présence plutôt que les actes de présence (c'est-à-dire une valorisation des effets de ces métiers sur le temps long).

- *Revaloriser les emplois fortement féminisés*

Enfin, pour pallier au manque d'attractivité des métiers du travail social, il conviendrait de prendre en compte les conditions de rémunération et d'évolution des carrières. En effet, tant que ces métiers ne seront pas revalorisés, il sera difficile d'inverser la tendance à la (sur-)féminisation. Ainsi, dans son rapport « Femmes providentielles mais invisibles, sous payées, surchargées » paru en 2020, le HCE préconise une revalorisation des grilles d'évaluation et systèmes de classification des emplois majoritairement occupés par des femmes (notamment dans les secteurs du soin, de l'enseignement et du lien social). Un travail sur les grilles avec comparaisons intersectorielles permettrait de valoriser les compétences.

BIBLIOGRAPHIE

Armogathe Daniel. (2004), Femmes Familles et Filiations. Société et Histoire, 157161. <https://books.openedition.org/pup/6971>

Bessin Marc (Éd.). (2005), Le travail social est-il féminin ? Dans Le travail social en débat(s) (p. 152169). <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00010600/document>

Bessin Marc (Éd.). (2008), Les hommes dans le travail social : le déni du genre. Dans L'inversion du genre. Quand les métiers masculins se conjuguent au féminin et réciproquement (p. 357370). <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03007731/document>

Bessin Marc. (2009), Focus, La division sexuée du travail social. Informations sociales, 152. <https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2009-2-page-70.htm>

Cardoso Auréline. (2020), « Je ne veux pas organiser les femmes ». Travail social féministe et pouvoir d'agir. Revue française des affaires sociales, 7395. <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2020-2-page-73.htm#:~:text=S%27inscrivant%20%C3%A0%20la%20crois%C3%A9e,les%20espaces%20de%20son%20impuissance>.

DREES. (2018), Les travailleurs sociaux : des professions féminisées, plus âgées et exerçant souvent à temps partiel. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/communiqu-de-presse/les-travailleurs-sociaux-des-professions-feminisees-plus-agees-et-exercent>

Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes. (2020, mai), Femmes providentielles mais femmes invisibles, sous-payées, surchargées. <https://haut-conseil-egalite.gouv.fr/parite/actualites/article/femmes-providentielles-mais-femmes-invisibles-sous-payees-surchargees>

Henri Pascal. (2014), Femmes et travail social. Histoire du travail social en France, 281288. <https://www.cairn.info/histoire-du-travail-social-en-france--9782810901555-page-281.htm>

Keller Verena. (2012). Égalité de genre et travail social. Revue Quart Monde, 223.

Legault Gisèle, & Rojas-Benavente Elda. (1988), Femmes immigrantes et travail social : une recension des écrits. Service social. <https://www.erudit.org/en/journals/ss/1900-v1-n1-ss3499/706391ar/abstract/>

Modak Marianne. (2011). Marie Garrau et Alice Le Goff, Care, justice et dépendance. Introduction aux théories du care. Nouvelles questions féministes. <https://www.cairn.info/revue-nouvelles-questions-feministes-2011-2-page-118.htm>

Modak Marianne. (2012). Caroline Ibos, Qui gardera nos enfants ? Les nounous et les mères. Nouvelles Questions Féministes. <https://www.cairn.info/revue-nouvelles-questions-feministes-2012-2-page-121.htm>

Modak Marianne. (2015). Pascale Molinier, Le travail du care. Nouvelles Questions Féministes, 34. <https://www.cairn.info/revue-nouvelles-questions-feministes-2015-1-page-126.htm>

Modak Marianne. (2017). Claudine Marissal, Protéger le jeune enfant. Enjeux sociaux, politiques et sexués (Belgique, 1890–1940). Nouvelles Questions Féministes, 36. <https://www.cairn.info/revue-nouvelles-questions-feministes-2017-1-page-110.htm>

Modak Marianne, Martin Hélène, & Keller Verena. (2013), Le travail social entre émancipation et normalisation : une voie étroite pour les approches féministes. Nouvelles Questions Féministes, 413. <https://www.cairn.info/revue-nouvelles-questions-feministes-2013-2-page-4.htm#:~:text=1D%27un%20point%20de,incidences%20du%20syst%C3%A8me%20de%20genre>.

Modak Marianne, Messant Françoise, Keller Verena, & Girardin Myriam. (2013). Les normes d'une famille « juste » dans les interventions des assistantes et assistants sociaux de l'aide sociale publique. Nouvelles Questions Féministes, 32, 5772. <https://www.cairn.info/revue-nouvelles-questions-feministes-2013-2-page-57.htm>

Rousseil Muriel. (2007), Femmes et hommes dans le secteur social. Empan, 65, 7478. <https://www.cairn.info/revue-empan-2007-1-page-74.htm>

Travail social, La mixité, à tout petits pas. (2017, 29 mai). Lien Social. <https://www.lien-social.com/Travail-social-la-mixite-a-tout-petits-pas>

Famille et féminisme : quels intérêts communs ? | Femmes Plurielles (femmes-plurielles.be)

N° 7 -CONTRIBUTION DU CESER PAYS DE LA LOIRE



Contexte de la contribution

La commission santé-social du CESER Pays de la Loire prépare une contribution au schéma des formations sanitaires et sociales du Conseil Régional. Dans ce cadre, elle a identifié l'apprentissage comme l'une des solutions aux tensions et problèmes rencontrés par les secteurs contribuant à la cohésion sociale en termes de ressources humaines.

Compte tenu des spécificités des secteurs social, médico-social, socio-éducatif, animation et notamment de leur dépendance aux financements publics, il est apparu nécessaire de concevoir une juste articulation entre les différents niveaux de collectivités impliqués (dont l'État).

Cette contribution est réalisée, entre autres, à partir d'auditions des représentants d'employeurs, des CFA, et de jeunes en apprentissage.

Constats

En région Pays de la Loire, les créations de postes d'apprentis sont en fort développement. Relativement récentes, elles coïncident avec la disparition des emplois aidés dont les secteurs de la cohésion sociale bénéficiaient fortement. Les postes sont majoritairement créés par les entreprises de moins de 50 salariés, avec une large part d'employeurs de l'Economie sociale et solidaire (ESS).

La formation par la voie de l'apprentissage permet pour les jeunes d'apprendre autrement, par des allers-retours entre théorie et pratique. Elle leur apporte aussi une autonomie financière qui leur permet de vivre leur formation, dans des conditions satisfaisantes. Nombreux sont ceux qui témoignent de leur impossibilité à suivre une formation, en dehors d'un contrat de travail. L'apprentissage est, pour eux, une opportunité qui leur assure une sécurité pendant toute la durée de leurs études, et souvent l'obtention du diplôme. Les abandons de formation sont moins fréquents que dans les autres modes de formation. L'accompagnement pécuniaire prévu par la loi de 2018 (aide au permis de conduire, prime d'activité, carte étudiante donnant accès aux œuvres universitaires et sociales, dont les restaurants universitaires), est aussi un avantage identifié par les apprentis, de même que la cotisation pour la retraite.

En Pays de la Loire, le fonds social étudiant alloué par le Conseil régional aux CFA, permet de financer les mobilités nationales et interrégionales. Ce fonds contribue à simplifier l'accès aux différents lieux de stages. Deux difficultés pondèrent ces constats : la nécessité d'un double logement et les transports.

L'apprentissage est aussi une méthode de formation qui correspond à la demande des employeurs. Même si la culture de l'apprentissage dans ces secteurs est relativement récente, il représente une opportunité pour recruter, former et, à moyen et long termes, consolider les équipes professionnelles par la construction

de compétences individuelles et collectives. Le statut de salariés et non de stagiaires confère une place particulière aux apprentis au sein des entreprises. Le rôle des maîtres d'apprentissage est fondamental dans la mise en œuvre du processus de formation, tant dans l'accompagnement de l'apprenti à maîtriser les gestes professionnels liés aux métiers que dans son intégration dans les équipes et dans l'entreprise en général.

L'apprentissage est un investissement réalisé par l'entreprise mais dans la mesure où son financement est uniquement assuré par la contribution des employeurs, plusieurs points de fragilité existent. D'une part, la taxe d'apprentissage reste insuffisante pour couvrir l'ensemble des besoins des secteurs. D'autre part les entreprises se voient déléguer une mission régalienne de formation, mission assumée par les maîtres d'apprentissage, qui s'exerce actuellement dans des contextes dégradés peu compatibles avec la qualité requise pour la construction des compétences métier.

Face aux enjeux de cohésion sociale, et en lien avec l'apprentissage, le CESER Pays de la Loire

- **Souhaite :**

- que les financements alloués par les collectivités territoriales aux structures participant à la cohésion sociale permettent une mise en œuvre effective et cohérente de la formation par la voie de l'apprentissage ;
- l'organisation d'une campagne de promotion des métiers, des formations et des diplômes des secteurs contribuant à la cohésion sociale.
- **Soutient la création d'un Observatoire régional des métiers de la cohésion sociale** (métiers du social, de l'animation, du médico-social et du socio-éducatif, de la médiation sociale...) ;
- **Propose la création d'un dispositif régional d'accompagnement des employeurs associatifs** (et publics ?) qui le souhaitent, dans la mise en œuvre de l'apprentissage au sein de leurs structures (majoritairement des structures de taille PME et TPE).
- **Revendique une réflexion pluri-acteurs** (partenaires sociaux, État, Région...) sur la reconnaissance et la valorisation des compétences développées par les maîtres d'apprentissage dans leur mission.

N° 8 - BIBLIOGRAPHIE

Marie-Andrée Blanc et Pascale Coton (rapporteuses), Vers un service d'accueil de la petite enfance, avis du CESE n° 2022-04, mars 2022.

Michelle Bureau et Antoine Charlot (rapporteur.e.s), Crise Covid, et après, étude du CESER Pays de la Loire, septembre 2021.

Géraldine Béalu (rapporteuse), Comment s'exerceront les métiers de demain ?, étude du CESER des Pays de la Loire, décembre 2016.

Solen Berhuet, Patricia Croutte, Jeanne De Barhes, Sandra Hoibian, « Tous autonomes et vulnérables à la fois » État des lieux des publics fragiles, Cahier de recherche du CREDOC n° C 348, février 2020.

Roger Bertaux, Problèmes et enjeux dans l'évolution des métiers du travail social. In Régulations locales, cohérences nationales, intégration européenne : quelle(s) prospective(s) pour la relation formation-emploi ?, sous la direction de René Kratz et Hervé Lhotel, Presse Universitaires de Nancy, 2005.

Marc Bessin, « La division sexuée du travail social », Informations sociales, n° 152, 2009/2.

Brigitte Bourguignon, Reconnaître et valoriser le travail social, Rapport au Premier ministre, juillet 2015.

Nathalie Canieux (rapporteuse), Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien, avis du CESE n° 2022-28, décembre 2022.

CNLE, Résultat Baromètre de suivi qualitatif de la pauvreté et l'exclusion sociale, mai 2022.

Conseil national des personnes accueillies et/ou accompagnées (CNPA) et ses déclinaisons régionales en CRPA, Plaidoyer Paroles sans filtre, 2022.

Thomas Coutrot, Coralie Perez « Quand le travail perd son sens », Document d'étude n° 249, Dares, août 2021.

Défenseure des droits, Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?, 2022 ; Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France, date

DGCS, circulaire n° DGCS/SD5C/2013/300 du 25 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, 2013.

Myriam El Khomry, Grand âge et autonomie - Plan de mobilisation nationale en faveur de l'attractivité des métiers du grand-âge 2020-2024, Rapport remis à la ministre des Solidarités et de la Santé, octobre 2019.

Dominique Gillier (rapporteur), Les certificats de qualification professionnelle, avis du CESE n° 2016-08, septembre 2016.

Sylvie Hennion, « Les professions sociales : quelles évolutions depuis 2002 », RDSS, 2022.

Haut conseil du travail social (HCTS), Livre vert 2022 du travail social, 2022.

Bénédicte Jacquey Vazquez, « Accompagnement social », rapport IGAS, 2017.

Marcel Jaeger, « Les contours incertains du travail social : un facteur de perte de sens », Revue française des affaires sociales, 2022/2.

Marcel Jaeger (rapporteur), La coopération entre les établissements de formation préparant aux diplômes de travail social et les universités, rapport commandé par la direction générale de la cohésion sociale, octobre 2012.

Observatoire emploi formation de la branche Alisfa, Les métiers en tension, panorama thématique 2021.

Jacques Ladsous, « La formation en cours d'emploi des éducateurs », Vie sociale et traitements, n° 92, 2006/4.

Ghislaine Lefebvre et Nadine Goret, Demain, Les métiers d'entraide en Hauts-de- France, CESER Hauts-de-France.

Danièle Linhart, La comédie humaine du travail, de la déshumanisation taylorienne à la sur-humanisation managériale », 2015.

Ministère du travail, Bilan annuel de la négociation collective, 2020.

Previz, CCN 66, Établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées, date

Denis Piveteau, Experts, acteurs, ensemble... pour une société qui change, 15 février 2022.

Pierre-Olivier Ruchenstain (rapporteur), Métiers en tension, avis du CESE n° 2022-01, janvier 2022.

Jean-François Serre (rapporteur), Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité, avis du CESE n° 2017-17, juin 2017.

Patrick Sitruk, Évaluation de la procédure d'agrément des conventions et accords collectifs d'entreprise et d'établissement du secteur social et médico-social, rapport de mission IGAS date

Gérard Zribi, « Les établissements sociaux et médico-sociaux sont-ils vraiment utiles ? », Lien social n° 1224, mars 2018.

« Professionnaliser les accompagnants pour la réussite des enfants et adolescents en situation de handicap » état des lieux, préconisations du groupe de travail présidé par Pénélope Komites, avril 2013.

Communiqué de presse

Communiqué de presse Nexem, Fehap, La Croix-Rouge alertent les pouvoirs publics sur la nécessaire revalorisation de tous les salaires du soin et de l'accompagnement », 10 juin 2021.

Le miroir social, « Le déclin des formations sociales sur Parcoursup », 18 mai 2022.

Sites

<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-02/Infographie%20LesProfessionsSociales%2008%20.pdf>

<https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2017-105K.pdf>

https://www.lemediasocial.fr/travail-social-profession-s-a-risque_4XELtv

<https://www.leparisien.fr/faits-divers/un-homme-en-garde-a-vue-apres-le-meurtre-dun-veilleur-de-nuit-dans-le-morbihan-27-11-2021-WMKKM5DO4JEKBG635XIYRLCTJ4.php>

https://www.change.org/p/emmanuel-macron-pour-le-soutien-et-la-reconnaissance-des-travailleurs-sociaux?recruiter=1030473299&utm_campaign=signature_receipt&utm_medium=twitter&utm_source=share_petition&use_react=false

<https://www.egalite-professionnelle.cgt.fr/wp-content/uploads/2022/02/2019-09-Universite-de-Poitiers-Enquete-Violences-sexistes-sexuelles-services-11.pdf>

https://www.defi-metiers.fr/sites/default/files/docs/rapports-etudes/rapport_duree_des_carrieres_du_social_2021_0.pdf

<https://cdn-media.web-view.net/i/zdee33dpwwaa/lettre-de-mission-adressee-a-m--jean-philippe-vinquant-et-benjamin-ferras>

N° 9 - TABLE DES SIGLES

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACM	Accueil collectif de mineurs
ADAPEI	Association départementale adultes et parents enfants inadaptés
ADF	Assemblée des départements de France
AES	Accompagnant éducatif et social
AESH	Accompagnateur d'élèves en situation de handicap
AMP	Aide médico-psychologique
ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ANAP	Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux
ANASS	Association nationale des assistants de service social
ANESM	Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux
ARACT	Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide social à l'enfance
ASS	Allocation de solidarité spécifique
AVS	Auxiliaire de vie scolaire
BAD	Branche de l'aide à domicile
BAFA	Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BAPATT	Brevet d'aptitude professionnelle d'assistant animateur technicien
BPJEPS	Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport
CAF	Caisse d'allocation familiale
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
CCAS	Caisse centrale d'activités sociales
CCN	Convention collective nationale
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEDTS	Commission éthique et déontologie du travail social
CEJ	Contrat d'engagement jeune
CEMEA	Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active
CEP	Conseil en évolution professionnelle
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CESF	Conseiller en économie sociale et familiale
CFA	Centre de formation des apprentis

CNAPE	Conseil national des associations de protection de l'enfant.
CNPA	Conseil national des personnes accueillies et/ou accompagnées
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COE	Conseil d'orientation pour l'emploi
CPC	Commission professionnelle consultative
CPF	Compte personnel de formation
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CQP	Certificat de qualification professionnelle
CQPI	Certificat de qualification professionnelle inter-branche
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSE	Comité social et économique
CTE	Commission Travail et Emploi
CVS	Conseil de vie sociale
DARES	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DE	Diplôme d'Etat
DEAES	Diplôme d'Etat d'accompagnant éducatif et social
DEASS	Diplôme d'Etat d'assistant de service social
DEJEPS	Diplôme d'Etat de la jeunesse populaire, de l'éducation populaire et du sport
DEJPS	Diplôme d'Etat de la jeunesse, de l'éducation et du sport
DESS	Diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DRAJES	Délégation régionale académique à la jeunesse, à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
DRESS	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DUT	Diplôme universitaire de technologie
EDEC	Engagement de développement de l'emploi et des compétences
EHPAD	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPQVT	Egalité professionnelle et qualité de vie au travail
ESS	Economie sociale et solidaire
ESSMS	Etablissement et service social et médico-social
ETP	Equivalent temps plein
FEHAP	Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés solidaires
FJT	Foyer pour jeunes travailleurs
FONJEP	Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire
GEPP	Gestion des emplois et des parcours professionnels
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

HAS	Haute autorité de santé
HCTS	Haut conseil du travail social
IAE	Insertion par l'activité économique
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IME	Institut médico-éducatif
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSEP	Institut national du sport de l'expertise et de la performance
IRES	Institut de recherches économiques et sociales
IRSS	Institut régional sport et santé
IUT	Institut universitaire de technologie
JEPS	Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport
LMD	Licence-master-doctorat
MAS	Maison d'accueil spécialisée
MECS	Maison d'Enfants à Caractère Social
ONU	Organisation des Nations unies
OPCO	Opérateur de compétences
OPMQ	Observatoire prospectif des métiers et des qualifications
PIAL	Pôle inclusif d'accompagnement localisé
PIC	Plan d'investissement dans les compétences
PMQ	Prospective des métiers et des qualifications
POE	Préparation opérationnelle à l'emploi
POEC	Préparation opérationnelle à l'emploi collectif
PRIC	Pacte régional d'investissement dans les compétences
QVT	Qualité de vie au travail
RFPE	Rémunération de formation Pôle emploi
RH	Ressources humaines
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
RSA	Revenu de solidarité active
SAD	Service d'aide à domicile
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
UCPA	Union nationale des centres sportifs de plein air
UNAF	Union nationale des associations familiales
UNAFORIS sociale	Union nationale des acteurs de formation et de recherche en intervention sociale
UNCCAS	Union nationale des centres communaux d'action social
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux
VAE	Validation des acquis de l'expérience

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15°,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 41122012-00722 - Dépôt légal : juillet 2022

Crédit photo : Dicom

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



[Facebook.com/lecese](https://facebook.com/lecese)



instagram.com/cese_officiel/



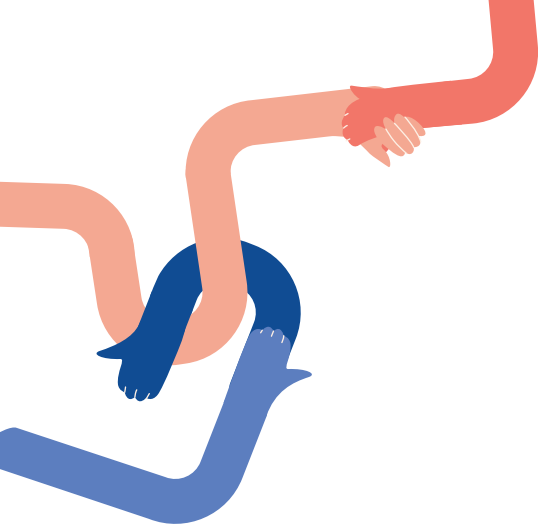
twitter.com/lecese



youtube.com/user/ceseRF



fr.linkedin.com/company/conseil-economique-social-et-environnemental



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr



N° 41122-0012

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-155724-6



9 782111 557246

Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*

www.vie-publique.fr/publications

