

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL GÉNÉRALISTE DANS LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES ET LES DÉPARTEMENTS

Rapport public thématique

Janvier 2025

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction.....	17
Chapitre I Des accompagnements sociaux qui doivent être mieux définis, ciblés et renforcés	21
I - Une réflexion stratégique et une formalisation parfois insuffisantes.....	21
A - Une formalisation souvent limitée de la démarche d'accompagnement traduisant la maturité encore inégale de la réflexion stratégique.	22
B - Des étapes bien identifiées, un rôle central des travailleurs sociaux.....	25
C - Un ciblage à approfondir, une intervention à limiter dans le temps	28
II - Une entrée dans l'accompagnement social devant être mieux suivie dans les départements, un « aller vers » conforté dans les Caf	30
A - L'accueil inconditionnel de proximité des services sociaux départementaux, une fonction d'orientation	30
B - L'entrée dans l'accompagnement, une étape à documenter.....	32
C - Le dispositif proposé par les Caf, un « aller vers » perfectible	33
III - L'accompagnement social, un contenu souvent mal documenté et une activité trop peu intensive.....	37
A - Un processus d'accompagnement social <i>stricto sensu</i> peu documenté et peu intensif dans les départements.....	37
B - L'accompagnement social dans les Caf, mieux documenté, mais lui aussi peu intensif	41
Chapitre II Un coût maîtrisé mais un suivi des effets très insuffisant	47
I - Un coût lié à la masse salariale des travailleurs sociaux en progression	47
A - L'augmentation des ressources consacrées à l'accompagnement social dans les départements	48
B - Les dépenses d'accompagnement social de la branche famille.....	57
II - La mesure lacunaire des effets de l'accompagnement social.....	61
A - Des effets de l'accompagnement social non mesurés par les acteurs, Caf comme départements	61
B - Une perception paradoxale de leur accompagnement par les bénéficiaires.....	65

Chapitre III Les pratiques des travailleurs sociaux et les organisations mises en œuvre par les départements et les Caf à revoir.....	71
I - Des pratiques professionnelles devant évoluer pour améliorer le suivi et le caractère intensif de l'accompagnement social.....	71
A - Les travailleurs sociaux : une culture professionnelle forte, une attractivité du métier en question dans certains territoires	72
B - Un nombre moyen de rendez-vous assurés par les travailleurs sociaux qui peut progresser.....	74
C - Des pistes d'amélioration à rechercher en matière de pratiques professionnelles	77
II - Les organisations mises en œuvre par les Caf et les départements à revoir, en termes de répartition des moyens, de pilotage et de partenariat.....	80
A - Des modalités d'affectation réalisées sur des bases anciennes	80
B - Une efficacité du pilotage de l'accompagnement social dépendant de la qualité et de l'appropriation des systèmes d'information	83
C - Des principes des partenariats méritant d'être mieux définis.....	85
Liste des abréviations	89

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L.143 6 du code des juridictions financières qui permet à la Cour de mener des enquêtes thématiques.

Il constitue la synthèse des enquêtes menées sur l'accompagnement social dans les Caf, dans les départements, et enfin sur la formation des travailleurs sociaux.

L'enquête sur l'accompagnement social dans les Caf a été examinée par la cinquième chambre de la Cour. Les diligences ont été réalisées auprès de la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et des six caisses retenues dans l'échantillon : le Lot, l'Hérault, la Meurthe-et-Moselle, la Somme, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise. En plus des entretiens, de l'examen de diverses pièces et des réponses à des questionnaires, la Cour a réalisé l'exploitation directe du logiciel des interventions de travail social des Caf. Cette analyse a permis d'obtenir des informations précises et chiffrées sur tous les volets de l'activité d'accompagnement social dans les caisses.

Puis, une formation commune à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) a délibéré sur l'accompagnement social dans les mêmes départements que ceux retenus par l'enquête Caf. Les rapporteurs de la Cour ont contrôlé les départements du Val-d'Oise et de la Meurthe-et-Moselle, et les équipes des CRTC d'Ile de France, des Hauts de France et d'Occitanie ceux du Val-de-Marne, de la Somme, du Lot et de l'Hérault. Six cahiers territoriaux ont été réalisés. Comme pour la branche famille, l'analyse quantitative de l'accompagnement social représentait un enjeu important de ces contrôles. Quatre études ont été ainsi menées de façon coordonnée.

La première étude portait sur l'exploitation des systèmes d'information (SI) des départements. Ces SI n'étant pas unifiés, chaque situation départementale a dû être traitée de façon différente.

La deuxième étude a permis d'analyser un échantillon aléatoire de dossiers de 170 foyers par département, pour prendre la mesure de l'accompagnement effectivement proposé et réalisé.

Un sondage auprès de l'ensemble des travailleurs sociaux généralistes des départements et des Caf a été mis en place par l'équipe centrale de la Cour. 1089 travailleurs sociaux se sont exprimés, soit un taux de réponse de 40 %, ce qui est élevé pour ce type d'étude.

Enfin, une enquête téléphonique a été menée par un prestataire extérieur, auprès d'un panel de 1 001 personnes accompagnées par les Caf et de 1 021 personnes accompagnées par les départements (à l'exception du Lot, qui n'a pas été en mesure de communiquer ses listes de personnes à questionner).

La dernière enquête, également délibérée par la formation inter juridictions, a porté sur la formation initiale des travailleurs sociaux, décentralisée aux régions depuis 2005. L'enquête s'est appuyée sur des entretiens, des visites des établissements de formation, et l'analyse des données sur les étudiantes et sur les financements, quand elles étaient disponibles.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 13 septembre 2024, par une formation interjuridictions, présidée par M. Oseredczuk, conseiller maître, et composée de M. Rivoisy, conseiller maître, de Mme Rohner, conseillère référendaire, de Mme Duhamel conseillère en chambre régionale des comptes, M. Luprich, conseiller référendaire, vice-président de chambre régionale des comptes, ainsi que M. Robert, conseiller référendaire en tant que rapporteur général, Mme Debuys, conseillère référendaire en service extraordinaire en tant que rapporteure, et, en tant que contre-rapporteur, M. Suard, conseiller maître.

Il a été examiné par le 22 octobre 2024, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et M. Strassel, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

Depuis 2015, les juridictions financières ont travaillé sur les principales prestations sociales monétaires (en particulier l'allocation aux adultes handicapés et le revenu de solidarité active²). Les politiques d'aides sociales se caractérisent en effet prioritairement par le versement de minima sociaux qui représentaient près de 30 Mds€ en 2021.

Cependant, ces allocations ne suffisent pas toujours à résoudre durablement les difficultés des personnes qui les perçoivent et assurer leur insertion dans la société. Il est communément admis qu'en complément, l'action d'un travailleur social, en ce qu'elle permettrait le développement des capacités et de l'autonomie de ces personnes, rendrait plus efficaces les prestations monétaires sociales, voire, dans le cas précis des allocataires du RSA, contribuerait à leur permettre de quitter ce dispositif.

S'intéresser de manière spécifique à cet accompagnement social dit généraliste s'inscrit donc dans le prolongement des précédents travaux des juridictions financières. Les instructions ont porté sur deux institutions majeures du champ social : les départements et les caisses d'allocations familiales. Une enquête a également porté sur la formation des travailleurs sociaux.

Les pratiques des autres acteurs, en particulier des centres communaux d'action sociale et des associations n'ont pas été examinées : leur action a toutefois été abordée, sous l'angle des partenariats qu'ils forment avec les départements et les Caf. L'échantillon, qui a retenu les mêmes territoires pour ces enquêtes, permet d'illustrer le large éventail de situations existant au niveau national, sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité : le Lot, l'Hérault, la Meurthe-et-Moselle, la Somme, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise. L'ensemble de ces travaux est synthétisé dans le présent rapport.

² Cour des comptes, Les minima sociaux, référé, septembre 2015.

Cour des comptes, L'allocation aux adultes handicapés, rapport public thématique, novembre 2019.

Cour des comptes, Le revenu de solidarité active, évaluation de politique publique, rapport public thématique, janvier 2022.

Un enjeu de définition et de déploiement de l'activité

Près de 18 000 travailleurs sociaux diplômés d'État travaillent dans l'accompagnement social généraliste pour le compte de tous les départements (16 300 agents) et des caisses d'allocations familiales (Caf) (1 700 agents). Ils interviennent dans différents domaines, tels que l'appui aux démarches administratives, l'accès aux droits sociaux, l'aide à la gestion du budget, le traitement de freins à l'insertion socio professionnelle, etc. Pour accomplir leurs missions, ils peuvent informer les personnes, les orienter vers des dispositifs particuliers, mais aussi intervenir dans leurs milieux de vie, instruire des dossiers de demandes d'aide, soutenir l'élaboration de leurs projets. Cet accompagnement représenterait, selon l'estimation des juridictions financières, des coûts annuels directs pour les Caf et les départements de près d'1,2 Md€.

L'accompagnement social généraliste, qui représente une composante essentielle du travail social, n'a pourtant pas de définition officielle permettant de le distinguer notamment d'une aide ponctuelle. À des fins de comparaison et d'objectivation, les juridictions financières ont donc choisi de délimiter un périmètre qui n'a pas de valeur normative mais correspond dans les faits à une pratique relativement consensuelle : il s'agit de l'accompagnement social faisant intervenir un travailleur social diplômé d'État, s'inscrivant dans la durée, suscitant l'adhésion de la personne accompagnée et visant à la progression de son autonomie.

Mais précisément, au-delà de ces principes assez consensuels, définir le contenu et le public de l'accompagnement est un premier impératif stratégique pour les organismes, qui reflète le degré de maturité de la politique menée. Circonscrire précisément les bénéficiaires, les objectifs et les étapes de cette démarche constituent en effet des préalables nécessaires à son déploiement. La branche famille d'un côté et les départements de l'autre, abordent différemment ce travail préalable, dans un contexte d'intervention qui leur est propre.

Avec la décentralisation et l'émergence des départements en tant que chefs de file de l'action sociale sur les territoires, la branche famille a recentré ses interventions sur les seules familles qui subissent divers événements dits « fragilisants » : séparation, décès de conjoint ou d'enfant, impayés de loyers, monoparentalité. Elle a établi en 2019 une doctrine du travail social, qui précise les caractéristiques de cet accompagnement. Les Caf distinguent ainsi les situations qui peuvent être traitées en moins de trois rendez-vous, de celles exigeant davantage d'implication, et qui relèvent alors de l'accompagnement social. Par ailleurs, au fil de la dématérialisation des procédures, elles ont réduit leur offre d'accueil notamment en guichet pour les prestations sociales, qui a pu se reporter sur

les départements. Leurs effectifs de travailleurs sociaux ont ainsi diminué de 10 % depuis 2018. L'offre de la branche est concentrée sur 3 % des foyers allocataires : 150 000 familles ont été suivies par les 101 Caf en 2022.

Les départements, qui doivent quant à eux accueillir de façon inconditionnelle les publics, peinent souvent à définir plus précisément la situation d'accompagnement. Dans la plupart des cas, ils n'ont pas formalisé de cadre, ou seulement de manière parcellaire, et sans objectifs chiffrés. Ainsi, au sein des départements, des différences fortes apparaissent en termes de publics visés et de conception de la sortie du dispositif (démarche définie dans le temps ou processus illimité). L'effort de définition est d'autant plus crucial que dans les faits, les flux de personnes qui sollicitent les services sociaux départementaux sont soutenus, certains départements recevant en une année l'équivalent de l'ensemble de la population qui se trouve sous le seuil de pauvreté. 80 000 familles sont suivies dans les seuls quatre départements de l'enquête pour lesquels l'information est disponible.

Par ailleurs, la répartition des moyens déployés pour l'accompagnement au sein de chaque territoire concerné devrait être réévaluée régulièrement, à partir de l'analyse actualisée des besoins économiques et sociaux des publics.

La conception de cette politique souffre enfin des limites des partenariats entre les acteurs. En particulier, les conventions qui permettent aux départements de déléguer l'accompagnement social à des partenaires gagneraient à définir précisément les modalités de répartition des publics, pour davantage de lisibilité. Par ailleurs, de nouvelles conventions pourraient être signées avec les centres communaux d'action sociale, afin d'améliorer l'accessibilité du service public en la matière.

Une mise en œuvre inaboutie du fait de lacunes du pilotage et d'une intensité limitée de l'accompagnement

Le pilotage de cette activité est souvent défaillant, d'autant plus lorsqu'elle n'a pas été précisément définie en amont. Dans la branche famille, un outil informatique spécifique a été déployé dès 2016, afin de renseigner l'activité des travailleurs sociaux. Il a précédé et rendu possible la définition d'objectifs chiffrés pour l'accompagnement social. Dans les départements en revanche, les systèmes d'information pour suivre la mise en œuvre de l'accompagnement social souffrent de difficultés techniques, mais aussi, parfois, d'un défaut d'appropriation par les travailleurs sociaux.

Dès lors, l'activité d'accompagnement dans les départements peine à être documentée précisément, et *a fortiori* à être pilotée (tableaux

d'activité, tableaux de bord). La simplification des processus et la production d'outils de travail harmonisés et opérationnels doivent être engagés, pour toutes les étapes clef de l'accompagnement : le diagnostic initial, la définition des objectifs et des actions à conduire dans un « contrat », et enfin l'établissement d'un bilan, soit à intervalles réguliers soit à la fin du processus d'accompagnement. L'accompagnement, reposant sur un échange interpersonnel singulier et jouant sur des leviers d'ordre psychologique, n'est pas un simple processus administratif, mais il n'en reste pas moins possible et nécessaire de fixer un cadre permettant d'en évaluer la charge, de la répartir et d'en apprécier le degré de réussite.

Distinguer des publics nécessitant un accompagnement plus soutenu implique d'être en mesure de les recevoir fréquemment : la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) estime que huit à dix rendez-vous peuvent être nécessaires. Malgré cela, l'intensité de l'accompagnement offert par les Caf est faible, avec un nombre de rendez-vous, 3,9 par an en moyenne, et d'actions proposées aux personnes accompagnées très en deçà. Alors que les Caf respectent bien le ciblage vers les personnes victimes d'« événements fragilisants », pour adapter le flux de personnes accompagnées à leur capacité de traitement, elles pratiquent des relances plus ou moins insistantes dans leur proposition d'intervention.

De même, d'après les données que la Cour a reconstituées, les travailleurs sociaux dans les départements ne parviennent pas à proposer un accompagnement d'une intensité suffisante aux bénéficiaires : le nombre de rendez-vous donné par an et par bénéficiaires est de 3,7.

Dans les départements comme dans les Caf, la faible intensité de l'accompagnement résulte, d'une part, de difficultés à pourvoir les postes sur certains territoires, par manque spécifique d'attractivité, d'autre part du faible nombre de rendez-vous moyens assurés par les professionnels, entre 1,1 et 1,6 par jour en moyenne, en-deçà des attentes notamment par rapport au référentiel prescrit par la branche famille (416 rendez-vous par an, soit 2,10 rendez-vous par jour en moyenne). Cette situation peut avoir plusieurs causes. Les travailleurs sociaux rencontrés mettent en avant l'accroissement des tâches administratives qu'ils doivent réaliser (notamment à cause de la dématérialisation des procédures qui s'est accompagnée de la fermeture de guichets d'accueil dans différents organismes). Cette situation résulte aussi de défauts d'organisation et peut poser également la question de la productivité individuelle dans certains départements.

Face à ces constats, une série d'évolutions des pratiques professionnelles, en particulier sur l'informatisation, le rôle de l'encadrement intermédiaire et la culture du *reporting* doit être envisagée. Ces évolutions

devraient non seulement figurer parmi les priorités des employeurs, mais également être largement abordées lors de la formation initiale des travailleurs sociaux, qui doit être davantage tournée vers ces impératifs qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Un coût maîtrisé, des effets qui restent à établir

Le coût de l'accompagnement est globalement maîtrisé sur la période, dans les Caf comme dans les départements de l'échantillon retenu par l'enquête et pour lesquels les données sont disponibles. En 2022, le coût annuel d'un accompagnement social par bénéficiaire est d'environ 1 200 €, dans les départements pour lesquelles l'information est disponible, et de 1400 € dans les Caf. La progression des dépenses associées entre 2018 et 2022 dans les Caf (+8,5 %) et dans les départements étudiés (+11,6 % à +13,6 %, sauf dans le département du Val-de-Marne où la baisse observée de -5,5 % résulte de difficultés spécifiques à pourvoir les postes) est globalement maîtrisée par rapport au niveau de l'inflation cumulée sur la même période (+10,6 %).

La mobilisation de moyens supérieurs à un milliard d'euros dans les seuls départements justifie cependant un dispositif de suivi et de mesure des effets produits par ces interventions aujourd'hui inexistant. Or ni les départements ni les Caf n'assurent de suivi attentif des processus de sorties des personnes accompagnées, ou de leurs trajectoires après la sortie. Ils ne disposent pas non plus d'outils de mesure systématique de la satisfaction des acteurs, les travailleurs sociaux comme les personnes accompagnées. Le travail d'interrogation de bénéficiaires réalisé par la Cour livre un résultat paradoxal : ceux-ci sont satisfaits de l'accompagnement reçu, tout en observant que leurs difficultés de fond (logement, emploi, etc.) n'ont pas été résolues.

Départements et Caf disposent encore moins d'études scientifiques pour établir de manière rigoureuse les effets de l'accompagnement social. De tels dispositifs sont pourtant indispensables pour identifier et valoriser les pratiques les plus efficaces, mais aussi pour abandonner celles qui ne produisent pas de résultat significatif sur les trajectoires de vie des bénéficiaires.

Au total, les expériences réalisées et constatées dans la présente enquête montrent qu'il est possible de définir, de piloter, et d'évaluer le travail d'accompagnement social. Lorsqu'un tel cadre a été mis en place, il convient ensuite de veiller à sa bonne mise en œuvre et à son déploiement, ce qui implique de résoudre de manière cohérente l'équation qui lie les personnels affectés, la nature de l'accompagnement attendu, et la cible de

publics visés, à la fois au niveau agrégé, et de manière homogène dans le territoire considéré.

Graphique n° 1 : l'accompagnement social généraliste en chiffres



Source : Cour des comptes

Récapitulatif des recommandations

1. Définir l'accompagnement social, formaliser ses étapes et son contenu, fixer ses objectifs, notamment chiffrés, pour assurer son application uniforme sur le territoire départemental (*départements*).
2. Cibler de manière plus précise et objective les publics qui devraient bénéficier d'un accompagnement (*départements*) et en augmenter l'intensité en l'adaptant au besoin des bénéficiaires, en nombre et fréquence des rendez-vous et d'actions proposées (*départements et Caisse nationale des allocations familiales*).
3. Augmenter le nombre de rendez-vous assurés en moyenne dans l'année par les travailleurs sociaux, et définir un objectif de nombre de familles suivies par chacun d'eux simultanément (*départements et Caisse nationale des allocations familiales*).
4. Formaliser systématiquement un bilan de l'accompagnement social à intervalle régulier et avant la sortie du dispositif et assurer le suivi des sorties (*départements et Caisse nationale des allocations familiales*).
5. Réaliser des études de trajectoires des personnes accompagnées et évaluer les effets de l'accompagnement, le cas échéant en mutualisant ces travaux entre Caf et départements et entre départements, en partenariat avec les administrations compétentes (*départements et Caisse nationale des allocations familiales*).
6. Assurer ou achever le déploiement des systèmes d'information et garantir leur appropriation par les travailleurs sociaux pour piloter l'activité d'accompagnement social et améliorer sa qualité au profit des bénéficiaires (*départements*).
7. Veiller à l'équité de l'offre d'accompagnement sur le territoire en répartissant les effectifs de travailleurs sociaux en fonction des besoins (*Caisse nationale des allocations familiales*).

Introduction

L'enquête sur l'accompagnement social généraliste des juridictions financières est constituée de trois instructions différentes, synthétisées dans le présent rapport. Les deux premières enquêtes ont porté sur l'accompagnement social dans les caisses d'allocations familiales et dans les départements, dont le coût total est estimé à 1,2 Md€. Les mêmes territoires ont été retenus pour ces deux volets de l'enquête : le Lot, l'Hérault, la Meurthe-et-Moselle, la Somme, le Val-de-Marne et le Val-d'Oise. La formation des travailleurs sociaux, qui représente une dépense publique annuelle estimée à 200 M€, a constitué le sujet de la troisième enquête. Les quatre régions retenues sont celles sur lesquels se trouvent les départements qui ont fait l'objet des deux premiers volets : Grand Est, les Hauts-de-France, l'Île-de-France, l'Occitanie.

Les enjeux de périmètre de l'enquête et de comparabilité des données disponibles

La définition de l'accompagnement social retenue par les juridictions financières

En l'absence de définition établie de l'accompagnement social, les juridictions financières ont choisi, à des fins de comparaison et d'objectivation, de délimiter un périmètre qui n'a pas de valeur normative mais correspond dans les faits à une pratique relativement consensuelle, en particulier chez les acteurs les plus avancés dans la réflexion :

- l'intervention d'un travailleur social diplômé d'État (assistant de service social, conseiller en économie sociale familiale ou éducateur spécialisé) ;
- l'inscription dans la durée, critère qui exclut les démarches ponctuelles ou d'information, sans engagement suivi ;
- l'adhésion de la personne accompagnée, à l'exclusion des mesures judiciaires ;
- un objectif de progression vers l'autonomie, en dehors des situations de dépendance irréversible dans le champ médico-social.

Le choix de ne retenir que les missions d'accompagnement réalisées par des travailleurs sociaux diplômés d'État exclut en revanche les actions menées par d'autres professionnels, qui peuvent intervenir à différentes étapes de l'accompagnement.

D'autre part, considérer les seules fonctions d'accompagnement social généraliste limite le champ des interventions étudiées, en écartant toutes les autres mesures mises en œuvre par les travailleurs sociaux qui peuvent bénéficier également aux personnes accompagnées (par exemple les évaluations d'informations préoccupantes).

Il est enfin utile de rappeler que la période sous revue des travaux des juridictions financières couvre l'épidémie de covid-19, qui a eu des effets sur l'activité des services en général, et des travailleurs sociaux en particulier.

Les lacunes des systèmes d'information départementaux ont limité les possibilités de comparaison de données

En matière d'accompagnement social, la question de la disponibilité et de la fiabilité des données de suivi d'activité constitue un enjeu majeur. Elle varie fortement selon les départements³, ce qui rend leur comparaison parfois difficile.

Ainsi, deux départements de l'échantillon n'avaient pas mis en place, pendant la période sous revue, de système d'information (SI) permettant de gérer cette activité. Deux autres départements avaient bien les logiciels adéquats, mais les importantes difficultés techniques et d'appropriation par les travailleurs sociaux nécessitent de prendre avec précaution leur exploitation. Seuls deux départements disposaient de données fiables, qui ont pu être exploitées de manière approfondie. Toutefois, même dans ces collectivités, certains indicateurs définis par l'enquête n'ont pu être renseignés.

Les différences importantes de volume d'activités entre les départements et les Caf

Enfin, le présent rapport décrit l'accompagnement social tel qu'il est pensé et réalisé dans les Caf et dans les départements, à l'exclusion de celui qui est proposé et mis en œuvre par les communes, les CCAS ou le secteur associatif. Il n'a pas pour objet de comparer ces deux catégories d'acteurs, dont les enjeux diffèrent de façon considérable.

³ Comme indiqué précédemment, la branche famille dispose d'un système d'information performant.

Avec la décentralisation, la branche famille a ainsi recentré ses interventions sur les familles rendues vulnérables à l'occasion de divers événements dits « fragilisants » (séparation, décès, impayés de loyers, monoparentalité). De leur côté, les départements accueillent de façon inconditionnelle les publics, ce qui a des effets importants en termes de volume d'activité.

Ainsi, en 2022, 150 000 familles ont été concernées par une information ponctuelle ou un accompagnement social dans les 101 Caf du territoire, à rapporter aux 80 000 familles suivies dans les seuls quatre départements de l'enquête pour lesquels l'information est disponible. De façon cohérente avec le recentrage stratégique effectué par la Cnaf et l'accueil inconditionnel dans les départements, sur les 18 000 travailleurs sociaux considérés dans la présente enquête, seuls 1 700 exercent dans les Caf.

Si Caf et départements opèrent dans deux cadres bien différents qui relativisent la comparaison entre eux, il n'en reste pas moins qu'ils sont confrontés pour partie à des problématiques identiques : identifier une cible, définir une prestation, déployer sa mise en œuvre sur un territoire, avec des exigences en matière d'adéquation des moyens, de pilotage et de résultats. C'est à l'aune de ces enjeux communs que la situation de ces deux catégories d'acteurs est le cas échéant rapprochée.

Les problématiques du rapport

Les axes prioritaires du présent rapport portent sur les enjeux analysés dans les différentes enquêtes, en matière de définition théorique de la démarche d'accompagnement social, de son pilotage, de sa mise en œuvre pratique, de son coût et de la mesure de ses effets.

Tout d'abord, d'un point de vue théorique, l'enquête s'intéresse à l'existence éventuelle d'une définition formalisée de l'accompagnement social généraliste, de son public et de son contenu, puis examine sa mise en œuvre concrète sur les territoires, c'est à dire l'activité des travailleurs sociaux, la formalisation des accompagnements et leur contenu effectif.

Le rapport s'attache ensuite à analyser le coût de l'accompagnement social généraliste, et aborde le sujet central de la mesure de ses effets.

Enfin, les pratiques professionnelles des principaux acteurs de l'accompagnement social généraliste, la nature des outils de pilotage de la démarche ainsi que son organisation sont étudiés dans la dernière partie.

Chapitre I

Des accompagnements sociaux qui doivent être mieux définis, ciblés et renforcés

La caisse nationale des allocations familiale (Cnaf) et les départements ont abordé différemment le travail préalable de définition théorique de l'accompagnement social, dans le contexte d'intervention qui leur est propre. Dans les faits, les démarches d'accompagnement, peu documentées, devraient être renforcées auprès de publics mieux ciblés.

I - Une réflexion stratégique et une formalisation parfois insuffisantes

En l'absence de définition officielle de l'accompagnement social, de son contenu et de son public, la Cnaf a déployé une doctrine précise et chiffrée. Dans les départements, le niveau de formalisation varie. L'analyse montre que certaines notions (l'intervention des travailleurs sociaux diplômés, les étapes clés) constituent des invariants de l'accompagnement social, mais que des différences de fond existent (sélection des publics, entrée et sortie de l'accompagnement).

A - Une formalisation souvent limitée de la démarche d'accompagnement traduisant la maturité encore inégale de la réflexion stratégique.

La branche famille et les départements ne sont pas dans des situations comparables : la première n'est pas tenue de proposer un accompagnement aux publics, même si elle a une longue tradition en la matière ; les seconds, en revanche, ont une compétence de principe sur le sujet. Tous sont néanmoins confrontés à la nécessité de définir l'accompagnement, son contenu et son public. Il ne s'agit pas d'une simple exigence formelle : c'est seulement lorsque l'accompagnement social généraliste est précisément défini qu'il devient possible d'en fixer les objectifs, de déterminer des indicateurs pour les atteindre et d'en assurer une mise en œuvre homogène sur le territoire.

À cet égard, la branche famille a réalisé des efforts importants pour formaliser les caractéristiques de l'accompagnement social qui doit être proposé dans les caisses d'allocations familiales (Caf). L'ambition de proposer une politique d'action sociale, complémentaire du versement des prestations légales, est affirmée dans les caisses depuis leur origine. Les familles ont toujours constitué leur public cible, auxquelles elles proposaient des aides, en fonction des priorités de leurs conseils d'administration.

L'affirmation progressive du conseil départemental en tant que chef de file de l'action sociale a entraîné un questionnement des Caf sur la finalité de leurs interventions. En 2009, la branche a ainsi élaboré un premier document de stratégie qui a édifié un « socle commun » national de travail social, pour assurer une meilleure homogénéité de l'offre de services sur le territoire, tout en laissant la possibilité à chaque Caf de maintenir une offre locale « hors socle ». Cette réflexion a permis de poser les bases de la définition de l'accompagnement social dans les caisses, qui a trouvé son aboutissement dans une nouvelle doctrine, diffusée en 2019⁴.

Ce document de cadrage précise les caractéristiques de l'accompagnement social dans les caisses, en termes de processus, de publics bénéficiaires et d'offres de services recentrées sur le socle national unique, qui a connu une évolution notable en 2019. En effet, les situations d'indécence et d'insalubrité du logement, ainsi que l'accompagnement lié au bénéfice du RSA majoré pour les familles monoparentales en ont été exclus, en raison de la responsabilité de premier rang du département dans

⁴ Doctrine nationale des interventions sociales de la branche famille.

ces domaines. Dorénavant, les offres du socle ne s'adressent qu'aux familles rendues « vulnérables », à l'occasion du décès du conjoint ou d'un enfant, de la séparation, des impayés de loyer, et de la monoparentalité. Ce resserrement tire les conséquences de la clarification des missions opérée avec le département, avec pour corollaire une pression accrue du public sur les services des départements.

Par ailleurs, la doctrine de la branche famille décline des objectifs quantitatifs à atteindre, notamment en termes de nombre de familles à accompagner par toutes les caisses d'ici 2022 (130 000 familles par an) et par travailleur social (95 familles par an).

Dans les départements, chefs de file de l'action sociale, les dépenses d'aide et d'action sociale représentaient 70 % des dépenses de fonctionnement en 2020. De nombreux programmes, stratégies, plans, règlements décrivent leurs objectifs, leurs interventions, et leurs collaborations avec les autres acteurs du champ. Ces différents documents peuvent faire de simples références à la démarche d'accompagnement social, sans plus de précision. En outre, tous les départements de l'enquête disposent d'un règlement départemental d'action sociale (RDAS), plus ou moins récent, conformément au code de l'action sociale et des familles. Cependant, les départements étudiés ont rarement réalisé d'effort de définition et de stratégie sur l'accompagnement social généraliste.

Dès lors, les travailleurs sociaux sont autonomes pour mener cette démarche, qui dépend donc largement de leurs pratiques individuelles, et non de priorités définies par la collectivité. Trois types de situation existent dans les départements de l'enquête : le cadrage de l'accompagnement par des documents stratégiques (mais dénués d'objectifs chiffrés), la définition parcellaire dans des fiches métiers, et enfin l'absence de formalisation.

Dans les collectivités les plus avancées en termes de formalisation, un document cadre sur le travail social existe. Ainsi, dans la Somme, un référentiel métier des assistants sociaux polyvalents a été élaboré en 2020. Il a posé une définition de l'accompagnement social, en précise les phases, le contenu et la place du travailleur social dans son environnement.

Le Val-de-Marne dispose d'un schéma départemental d'action sociale de proximité (SDASP). Ce document organise le parcours de la personne qui se présente pour un accompagnement, et fixe des objectifs à la direction de l'action sociale en matière d'accueil et de réactivité. Toutefois, il a été adopté en 2013 et n'a pas été actualisé depuis, même s'il est toujours considéré comme une référence par les travailleurs sociaux.

D'autres collectivités ont réalisé des « fiches processus » ou des formulaires type sur la démarche. Ainsi, en Meurthe-et-Moselle, des fiches

métiers du service social départemental (SSD) décrivent l'accompagnement social par objectif généraliste, le public bénéficiaire, les étapes, le contenu, la durée, et la réalisation d'un bilan à la fin de la démarche. Dépourvues d'objectif chiffré, ces fiches apparaissent davantage comme de simples orientations. Le département a finalement adopté, en mars 2024, un schéma d'action sociale de proximité, qui formalise de manière plus précise les enjeux de l'accompagnement social et ses orientations stratégiques pour les prochaines années.

Dans le Val-d'Oise, de nombreux formulaires ont été mis à disposition des travailleurs sociaux, lors du déploiement du nouvel outil informatique en 2019, pour encadrer certaines étapes clés du processus. Aucune définition de l'accompagnement social n'a cependant été formalisée, le département considérant que l'accompagnement social individuel n'est pas un dispositif en tant que tel. Cette position de principe devrait être revue, compte tenu de l'importance de l'accompagnement dans le soutien aux personnes, en complément des prestations et pour démultiplier leur effet. Comme évoqué, la formalisation de cette démarche permet en effet de la piloter, de l'encadrer, et ainsi de garantir son application uniforme, quand bien même il ne s'agit pas d'un « dispositif » au sens d'une prestation monétaire.

Enfin, les départements du Lot et de l'Hérault apparaissent, pendant la période sous revue, comme les moins avancés en matière de cadrage de la démarche d'accompagnement. Le département de l'Hérault s'est récemment engagé vers davantage de formalisation, en adoptant en novembre 2023 son schéma départemental de l'action sociale. Il a ainsi posé pour la première fois un cadre de référence pour ses travailleurs sociaux généralistes.

Dans le Lot, les travailleurs sociaux ne peuvent s'appuyer sur aucune ligne directrice concernant les objectifs de l'accompagnement, son contenu, sa durée, etc. Cette démarche ne peut donc pas être suivie, pilotée, et encore moins évaluée. En outre, le Lot n'a pas non plus actualisé son règlement départemental d'action sociale, contrairement aux autres départements. Prenant acte des suites données à un rapport de la chambre régionale des comptes Occitanie (2017), un nouveau règlement devait être présenté en assemblée départementale en 2019. Pourtant, en 2023, le règlement en vigueur demeure celui de 1993, les mises à jour intervenues depuis n'ayant pas été consolidées en son sein. Le département ne prévoit de finaliser ce travail qu'en 2025.

B - Des étapes bien identifiées, un rôle central des travailleurs sociaux

Comme évoqué en introduction, faute de doctrine établie, les juridictions financières, pour établir des comparaisons, ont dû retenir une définition, non normative, de l'accompagnement généraliste. Le périmètre choisi privilégie les démarches de fond, pour lesquelles les compétences des travailleurs sociaux sont particulièrement sollicitées, et qui peuvent avoir un effet sur les trajectoires de vie des personnes. L'accompagnement social généraliste, dans cette définition, doit ainsi faire intervenir un travailleur social diplômé d'État, s'inscrire dans la durée, recueillir l'adhésion de la personne accompagnée et viser à la progression de son autonomie. Il apparaît que ces quelques notions sont partagées par la plupart des institutions de l'enquête qui proposent cet accompagnement, mais qu'un débat se fait jour sur le périmètre d'action des travailleurs sociaux.

1 - L'accompagnement social, réalisé par des travailleurs sociaux diplômés d'État, coexiste avec les interventions d'autres personnels

Dans la branche famille, la doctrine précise que « *l'intervention sociale est conduite uniquement et strictement, par des travailleurs sociaux diplômés d'État, métiers inscrits au Code de l'Action Sociale et des Familles. En Caf, il s'agit le plus fréquemment de Conseillers en Économie Sociale et Familiale et d'Assistants de Service social* ».

Tous les départements, qu'ils aient ou non formalisé l'accompagnement, font référence au cadre d'emploi d'assistant socio-éducatif. Dans la fonction publique territoriale, ce cadre d'emploi est classé dans la catégorie A de la filière médico-sociale. Pour y accéder, il est nécessaire de réussir un concours, qui est accessible « sur titre », c'est-à-dire à la condition d'avoir obtenu un diplôme d'assistant de service social, de conseiller en économie sociale familiale ou d'éducateur spécialisé.

Parmi les treize diplômes d'État en travail social inscrits au code de l'action sociale et des familles (CASF), la formation d'assistant de service social (ASS) constitue un socle sur lequel les autres formations, notamment celles d'éducateur spécialisé (ES) puis de conseiller en économie sociale familiale (CESF), se sont progressivement construites à partir des années 1960. Ces formations de niveau 6 durent trois années, soit directement après le bac dans un établissement de formation du travail social (ASS et

ES), soit après l'obtention d'un BTS et d'une année supplémentaire de formation en établissement (CESF).

Les départements de l'enquête peuvent également faire appel à d'autres agents, en général de catégorie B ou C, principalement lors de la phase de premier accueil mais aussi parfois à d'autres étapes de l'accompagnement sur des tâches administratives. Ainsi, dans le département du Val-d'Oise, des postes d'intervenants administratifs et sociaux de catégorie B ont été créés dans certains territoires subissant de fortes tensions de recrutement, en même temps qu'ont été supprimés des postes de travailleurs sociaux généralistes.

Le fait que l'enquête menée, pour des raisons de comparabilité, ne retienne pas les effectifs concernés comme relevant de l'accompagnement social généraliste, ne signifie pas qu'une telle organisation soit par principe à écarter.

Pour autant, le recours à ces agents dans les départements présente plusieurs enjeux à prendre en considération. L'intervention au niveau du pré accueil, et dans la saisine administrative permet certes de décharger les travailleurs sociaux pour qu'ils se concentrent sur leurs accompagnements. Les employeurs, qui ont plus de facilité à recruter des agents de catégorie B, rendent ainsi plus attractives, par contrecoup, les conditions d'emploi des travailleurs sociaux.

Cependant, du point de vue des publics bénéficiaires, cela peut conduire à multiplier les intervenants. En outre, séparer strictement les tâches administratives et celles d'accompagnement semble délicat à réaliser, alors que leur imbrication est croissante (saisine des informations dans les logiciels métiers, dématérialisation des dossiers d'accès aux droits des usagers, etc.). Enfin, les besoins respectifs en effectifs de catégorie B et en travailleurs sociaux diplômés, doivent être mûrement pesés pour répondre aux besoins et éviter un déport de la gestion de situations complexes vers des agents qui ne sont pas formés pour les résoudre.

Au final, ces nouvelles organisations sont sans doute utiles dans les départements qui subissent des tensions de recrutement et qui disposent d'une taille critique leur permettant de spécialiser certains agents, mais exigent une réflexion accrue sur le parcours des bénéficiaires, le champ d'action exact des différentes catégories de personnes en charge et la coordination interne entre elles.

2 - La démarche d'accompagnement comporte certaines étapes clés

Dans les organisations étudiées, l'adhésion de la personne à son accompagnement constitue une condition impérative, à la différence des dispositifs imposés dans le cadre d'une mesure de justice, par exemple⁵. En outre, un accompagnement doit avoir pour finalité l'amélioration de la situation de la personne grâce à la réalisation d'un plan d'action construit en commun.

Dans leurs documents théoriques, des étapes clés de la démarche de prise en charge des publics ont été définies de manière assez similaire, par les départements et, dans une certaine mesure, la branche famille. La démarche apparaît ainsi structurée en plusieurs étapes :

- Une phase d'accueil et d'orientation : cette étape d'entrée concerne uniquement les départements, qui accueillent de façon inconditionnelle les publics. De leur côté, les Caf formulent des offres de services, aux familles vulnérables.
- Une phase de pré-diagnostic social permettant d'identifier le niveau d'accompagnement adapté à la personne ;
- À l'issue de ce diagnostic, selon leur degré d'autonomie et la difficulté de leur situation, les personnes sont orientées vers :
 - une intervention ponctuelle, non assimilée à un accompagnement social au sens strict. Dans les Caf, il s'agit de la phase dite « d'information-conseil », dont la doctrine a fixé à deux le nombre de rendez-vous. La Somme et le Val-de-Marne ont également retenu ce chiffre pour la phase d'information ;
 - un accompagnement social généraliste, lorsque la situation nécessite davantage qu'une simple information, (il pourra comprendre l'accompagnement en référence unique pour les bénéficiaires du RSA). Cette phase se caractérise par un nouveau diagnostic, des rendez-vous avec la personne pour suivre l'évolution de sa situation, identifier et mobiliser les dispositifs d'aides les plus adaptés, garantir l'accès à ses droits et solliciter le soutien d'éventuels partenaires.

⁵ Il faut préciser que l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, s'il n'est pas imposé, est toutefois nécessaire pour que la personne puisse percevoir cette allocation.

Dans cette étape, il est prévu de formaliser les objectifs construits en commun de l'accompagnement social, en lien avec le diagnostic déjà évoqué. La formalisation de tous ces éléments dans un document de type contrat est également évoquée comme une pratique essentielle pour la performance de l'accompagnement.

- La phase de sortie d'accompagnement, fait l'objet d'approches divergentes (voir *infra*).

C - Un ciblage à approfondir, une intervention à limiter dans le temps

1 - Une réflexion parfois inaboutie sur le ciblage des publics

Les caisses d'allocations familiales (Caf) ont mis en place un système de détection automatique et de signalement précoce d'événements pouvant fragiliser les familles allocataires et entraîner un potentiel besoin d'accompagnement, détaillé dans le Chapitre I, II, C. Au-delà, une possibilité de sélection plus fine des publics concernés par niveau de revenus est laissée aux Caf, qui peuvent fixer elles-mêmes leurs critères de ressources, grâce au filtre du quotient familial ; ce sont toutefois les familles à faibles revenus qui sont principalement ciblées dans les faits. La Cnaf a ainsi construit une doctrine précise et chiffrée de l'accompagnement, qui comporte pourtant certaines incohérences. Ainsi, l'objectif global de la branche est de suivre chaque année 200 000 familles. Or, au moment de l'élaboration de la doctrine, la branche comptait 1 861 travailleurs sociaux : chacun devrait donc intervenir auprès de 107 familles par an, pour le seul périmètre du socle national. Or la doctrine définit par ailleurs un objectif de 95 familles suivies par agent, soit 12 % de moins que la cible affichée.

Comme il a été dit, les départements accueillent et informent sur leurs droits toutes les personnes qui se présentent dans les espaces de solidarité, de façon inconditionnelle et doivent donc se poser la question de celles qui peuvent relever de l'accompagnement, en fonction des moyens qu'ils décident de consacrer à cette mission.

Les deux départements franciliens ciblent plus particulièrement certaines situations pour bénéficier d'un accompagnement, telles que la précarité alimentaire, les situations de violence domestique ou de perte de logement. Le département de l'Hérault, dans le cadre de son récent schéma départemental d'action sociale, privilégie, quant à lui, les familles avec des enfants mineurs ainsi que les personnes âgées dépendantes. En revanche,

les travailleurs sociaux des départements de Meurthe-et-Moselle et de la Somme peuvent proposer un accompagnement à toutes les personnes qui en ont besoin.

Il n'appartient pas aux juridictions financières de définir quel ciblage doit être retenu. Pour autant, le ciblage de certaines situations ou populations doit être réalisé de manière à pouvoir garantir aux personnes prises en charge un accompagnement suffisamment substantiel, sans que cela remette en cause le principe de l'accueil inconditionnel de proximité dans les services départementaux. Ce ciblage doit donc être cohérent avec les moyens affectés, et avec le contenu attendu de l'accompagnement. Cette équation n'est pas intégrée en tant que telle dans les départements observés.

Par ailleurs, dans l'ensemble des départements, les démarches proactives, bien que valorisées ces dernières années, ne sont guère mises en œuvre. Il s'agit donc principalement de répondre aux sollicitations des personnes qui se présentent dans les espaces d'accueil, dans une approche réparatrice.

Il faut toutefois souligner que le département de Meurthe-et-Moselle a répondu, en 2023, à l'appel à projet lancé par l'État pour l'expérimentation sur les « territoires zéro non recours » aux aides sociales. Retenu parmi 67 candidatures, le projet départemental, mené pendant trois ans sur le territoire du Grand Nancy, et porté par de nombreux acteurs, cible prioritairement le RSA et la prime d'activité. Il prévoit la mise en œuvre de démarches d'« aller vers », avec l'intervention des travailleurs sociaux du département et de ses partenaires, qui doivent provoquer la rencontre avec les habitants, par exemple par des opérations de porte à porte.

2 - Une démarche qui, à tort, n'est pas toujours limitée dans sa durée

Il apparaît nécessaire de définir, non seulement l'entrée, mais la sortie du processus, afin de pouvoir le piloter et l'évaluer. Ainsi, la branche famille a défini, dans sa doctrine, un délai global de six mois pour cette intervention. De même, le département de la Somme a fixé ce délai dans son référentiel. L'accompagnement doit permettre d'atteindre les objectifs préalablement définis avec le travailleur social, et l'évaluation de la situation des personnes à l'issue de ces six mois doit permettre d'y mettre fin ou de le renouveler en cas de fragilité persistante. Cette phase de sortie s'accompagne de l'établissement d'un bilan, qui permet d'évaluer l'atteinte des objectifs de l'accompagnement, mais aussi d'identifier la meilleure suite à lui donner : renouvellement, sortie définitive.

Les autres départements n'ont pas formalisé la sortie de l'accompagnement généraliste, pour divers motifs. Certains ne considèrent pas l'accompagnement comme un dispositif contractualisé ou comme un processus limité (Val-d'Oise, Meurthe-et-Moselle). Le département de l'Hérault estime que sa durée peut varier en fonction de l'autonomie de la personne, de son propre rythme et de sa volonté à engager des changements conduisant à l'amélioration de sa situation. Dans le Val-de-Marne, la fin de l'accompagnement ne correspond pas à l'accession de la personne à l'autonomie : aucun indicateur n'a été défini pour la mesurer.

L'absence de formalisation de la sortie de l'accompagnement représente une difficulté à plusieurs titres. Tout d'abord, elle ne permet pas de connaître le nombre de personnes accompagnées réellement par les travailleurs sociaux. En outre, elle n'encourage pas non plus l'établissement de bilans, qui, en théorie, devraient être réalisés au moment de la fin de l'accompagnement, ni en conséquence d'apprécier l'atteinte des objectifs fixés en début d'intervention sociale.

II - Une entrée dans l'accompagnement social devant être mieux suivie dans les départements, un « aller vers » conforté dans les Caf

Dans les faits, un accompagnement social commence toujours par une séquence d'accueil, d'évaluation de la situation et d'orientation, organisée dans les départements autour de la notion d'accueil inconditionnel de proximité, et dans les Caf sur la base d'un protocole d'identification de personnes cibles et d'un dispositif d'« aller vers ». Dans les deux cas, la mise en œuvre de ce processus doit être améliorée.

A - L'accueil inconditionnel de proximité des services sociaux départementaux, une fonction d'orientation

L'analyse du contenu d'un peu plus de 1 000 dossiers d'accompagnement social tirés aléatoirement dans la base de dossiers actifs des six départements incorporés à l'enquête renseigne sur les voies d'entrée dans l'accompagnement social. Pour 56 % des dossiers analysés, l'accompagnement résulte d'une initiative de la personne ; 21 % des dossiers analysés concernent des personnes bénéficiaires du RSA et 16 % des personnes orientées par un partenaire.

L'orientation est censée reposer sur une phase de pré diagnostic qui doit permettre d'identifier les problèmes rencontrés par la personne reçue et la recevabilité de ses demandes. En l'absence de formalisation de cette étape, qui ne fait pas non plus l'objet d'un dispositif de suivi organisé et informatisé, il n'est pas possible de disposer d'informations précises sur sa mise en œuvre. Il n'y a aucun indicateur concernant notamment la qualité de l'accueil proposé, qu'il s'agisse des conditions ou des délais entre la prise de contact et l'accueil, ou bien de la qualité de l'orientation proposée. D'après l'étude réalisée par les juridictions financières auprès d'un échantillon de personnes accompagnées, 88 % d'entre elles estiment toutefois satisfaisant le délai écoulé entre le premier contact et le premier rendez-vous octroyé.

Le flux de personnes reçues, quand il est connu, est considérable. Dans le département de la Somme par exemple, sur la période 2018-2022, 93 000 personnes différentes ont été accueillies, soit l'équivalent de 16 % de la population, une proportion proche du taux de pauvreté départemental.

**Tableau n° 1 : nombre de personnes accueillies / suivies
dans les services sociaux départementaux, année 2022**

	34	46	54	80	94	95
Nbr d'accueils	n.d.	n.d.	63 321	153 546	n.d.	66 239
Personnes uniques accueillies	n.d.	n.d.	9 704	39 050	n.d.	35 205
Foyers d'appartenance	n.d.	n.d.	4 280	31 271	n.d.	31 559
Personnes accueillies / population	n.d.	n.d.	2,8 %	6,9 %	n.d.	2,8 %
Total des personnes suivis	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	36 648	22 066
Total des foyers suivis	n.d.	n.d.	4 157	17 489	38 701	19 339

Précisions méthodologiques : les « personnes accueillies » sont comptées autant de fois qu'elles sont accueillies ; dans la ligue « uniques », elles ne sont comptées qu'une fois pour la période considérée. Les « foyers suivis » sont les foyers auxquels appartiennent les personnes accueillies. Source : juridictions financières d'après les données des départements.

B - L'entrée dans l'accompagnement, une étape à documenter

La phase d'accueil et de pré-diagnostic conduit à une première décision d'orientation des personnes, qui peuvent être adressées à un assistant social pour une phase de diagnostic plus poussée, réorientées dès cette étape vers un partenaire, ou bien encore satisfaites par une réponse pour les demandes simples. Pour les personnes qui sont effectivement adressées à un travailleur social pour réaliser un diagnostic plus approfondi, l'accueil est donc conclu par une prise de rendez-vous.

Ces personnes font alors l'objet d'une analyse de leur situation plus approfondie pour définir le meilleur type d'accompagnement possible. Le niveau de formalisation du diagnostic initial est très faible. C'est pourtant une étape considérée comme clef dans la réussite d'un accompagnement social car elle permet d'en définir les objectifs, les interventions les mieux adaptées et les modalités de l'accompagnement (intensité, fréquence des rendez-vous). Dans les départements pour lesquels l'analyse d'un échantillon de dossiers a été réalisée, seuls 41 % d'entre eux contiennent des éléments qui peuvent être assimilés à un diagnostic de situation, dont un certain nombre au bénéfice des personnes bénéficiaires du RSA dans le cadre de la signature d'un contrat d'engagement réciproque (CER), ou dans le cadre d'une évaluation d'information préoccupante. Cette proportion est de 32 % dans le département de Meurthe et Moselle ; 21 % dans le Val-d'Oise, 28 % dans l'Hérault, mais 8 % seulement dans le Lot. Elle est en revanche bien plus élevée dans le Val-de-Marne (70 %) et dans la Somme (83 %).

Dans le département du Val-d'Oise, à l'occasion d'une étude réalisée par un cabinet de conseil spécialisé sur les politiques sociales, dans le cadre d'une réflexion sur la mise en œuvre de la référence de parcours, la phase d'orientation a fait l'objet d'une évaluation qui a mis en avant un certain nombre de difficultés. Ont été notamment relevés des problèmes de repérage et d'accessibilité des accueils du service social départemental, ou liés à la configuration des locaux (confidentialité) ; des difficultés liées aux flux importants de personnes accueillies ; à l'agressivité de certaines personnes, lorsqu'elles n'ont pas de rendez-vous immédiats ; ou de cohabitation de publics aux profils très différents (et parfois incompatibles) en salle d'attente. D'après les conclusions de cet audit, l'augmentation des flux est associée au contexte de fermeture des accueils de proximité d'un certain nombre de partenaires, et corrélée à l'augmentation des demandes d'assistance de nature administrative, notamment pour de l'accès ou de l'ouverture de droits, dans le contexte de dématérialisation des procédures.

Par ailleurs, ces difficultés sont accrues par l'important *turn over* des personnels, du fait de la faible valorisation des métiers de l'accueil. Ces éléments sont utiles pour éclairer la situation de nombreux départements.

Au-delà du diagnostic, très peu de départements étudiés ont documenté l'étape d'orientation. Le département de la Meurthe-et-Moselle est l'un des seuls à avoir alimenté jusqu'en 2022 un tableau de bord des accueils réalisés, qui fait apparaître qu'environ un quart des personnes accueillies se voit effectivement proposer un rendez-vous avec un travailleur social.

C - Le dispositif proposé par les Caf, un « aller vers » perfectible

La spécificité de la démarche de la branche famille, principalement proactive, et fondée sur la détection d'un événement « fragilisant » a déjà été évoquée. La mise en place d'un accompagnement peut aussi résulter de demandes spontanées des familles ou de signalement internes ou externes. Mais les prises de contact effectives avec les familles sont tributaires des pratiques des Caf.

1 - La proposition aux familles et la réponse, des pratiques diverses liées aux moyens disponibles

En 2022, 417 000 événements fragilisants au titre du socle national ont été détectés par la branche famille : les séparations représentent 70 % de ce total, la situation de parent isolé 16 %, les impayés de loyer et d'emprunt accession 7 % et les décès 6 %. En parallèle, le nombre de foyers concernés par ces événements a augmenté de 278 000 en 2019 à 360 000 en 2022 (+ 30 %). L'offre de la branche reste ainsi concentrée sur 3 % des foyers allocataires.

Suite à l'identification de l'événement fragilisant, le dossier de chaque foyer concerné est basculé automatiquement dans le système d'information *Gesica*, en vue d'une prise de contact avec les familles. Ce système automatisé permet un suivi rigoureux, et sans oubli, de chaque dossier. La proposition de service à la famille est de la responsabilité de chaque Caf, qui dispose de ce point de vue d'une grande latitude : une simple information écrite envoyée à la famille ; une proposition de rendez-vous pour présenter l'offre d'accompagnement ; un appel téléphonique direct à la famille.

Le choix des moyens de contact utilisés est crucial, dans la mesure où il a un effet sur le recours final aux offres par les familles (voir ci-dessous). Cette phase ne donne paradoxalement lieu à aucun cadrage de la part de la Cnaf, qui n'assure par ailleurs aucun pilotage de cette question vis-à-vis des Caf. Cette absence est sensible sur deux sujets.

En premier lieu, aucune cible de taux de recours aux offres n'est fixée aux Caf. Le document de doctrine de 2019 définit seulement un objectif général : « *l'objectif de la branche à horizon 2022 est de rencontrer, chaque année, 200 000 familles identifiées à la suite d'un événement du socle national* ». Dès lors, il est loisible à chaque caisse de sélectionner comme elle l'entend parmi les familles éligibles celles auxquelles l'offre est effectivement proposée, et les modalités de proposition, au risque d'une forme de rupture d'égalité entre les publics. Aller au bout de la démarche supposerait de fixer un objectif de nombre de familles contactées et de taux de recours aux offres.

Le second sujet sensible ne donnant lieu à aucun cadrage vis-à-vis des Caf est celui du délai de prise de contact. L'ensemble des acteurs rencontrés souligne pourtant l'importance pour l'efficacité du travail social d'un contact rapide après l'événement fragilisant. Mais les pratiques des Caf montrent que dans les faits, la proposition à la famille se fait en général dans les quelques jours qui suivent l'entrée dans *Gesica* de l'événement fragilisant⁶.

Néanmoins, au total, le délai de démarrage de l'accompagnement, entre l'événement fragilisant (supposé immédiat dans les données de la Cnaf, en réalité, comme on l'a vu, de quelques jours) et le premier rendez-vous, est d'un mois environ en moyenne. Il s'agit d'un délai raisonnable qui confirme la précocité de l'action des Caf suite à la survenue d'un événement fragilisant, précocité qui est l'un des principaux objectifs stratégiques que la branche s'est fixée. D'ailleurs, 89 % des personnes accompagnées par les Caf interrogées dans le cadre de l'enquête conduite pour les juridictions financières s'estiment très satisfaites ou plutôt satisfaites du délai entre le premier contact et le premier rendez-vous.

⁶ Sans dans le département de l'Hérault qui procède à une mise à disposition qu'une fois par mois pour les offres autres que la séparation.

2 - Un taux de recours hétérogène ne permettant pas d'atteindre l'objectif de nombre de familles suivies

Au terme de ce processus, le taux de recours, c'est-à-dire la proportion des interventions effectives par rapport aux événements fragilisants, est de 39 % en 2022, sur le périmètre du socle national. Bien qu'en forte croissance depuis 2019, ce taux est insuffisant pour que la branche atteigne l'objectif national fixé par le document de doctrine : l'intervention auprès de 200 000 familles par an à horizon 2022 sur le périmètre du socle national. En 2022, 150 000 familles seulement sont suivies par les Caf (-25 % par rapport à l'objectif).

Ces interventions auprès des familles ont, en revanche, été recentrées avec succès sur les événements fragilisants du socle national qui, de 48 % en 2019 sont passés à 80 % en 2022.

La faiblesse du taux de recours montre les limites des démarches proactives réalisées par les Caf auprès des familles. Deux éléments permettent de prendre la mesure des rapports existant entre les pratiques des Caf et le taux de recours des familles.

Premièrement, la faiblesse du taux de recours est plus marquée pour les familles identifiées *via* un canal de signalement automatique. Les données communiquées par deux Caf de l'échantillon confirment des taux de recours proches de 100 % quand la personne s'est signalée (recours à 89 % dans l'Hérault et 93 % en Meurthe-et-Moselle en 2022) ou quand elle a été orientée par un organisme partenaire (taux de 93 % et 95 % respectivement). Les taux sont plus bas, et en outre très hétérogènes entre les deux départements, pour les signalements internes (16 % et 70 %), et plus encore pour le dispositif de repérage automatique (8 % et 26 %). L'écart entre ces données pour deux départements ne peut que refléter des pratiques de contact et de relance différentes.

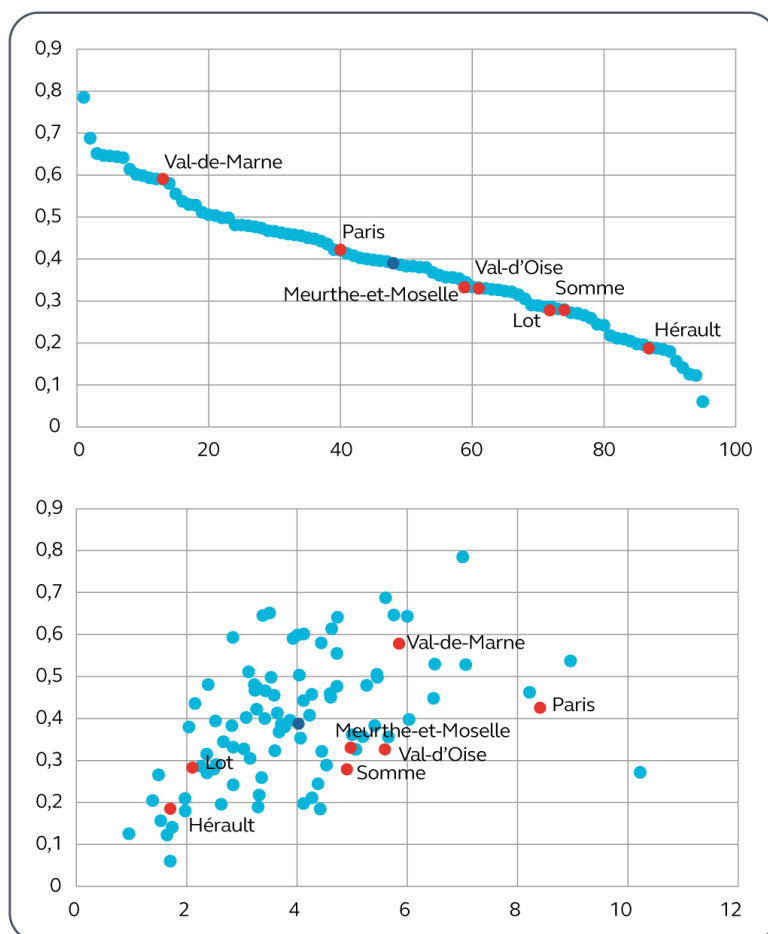
Le second élément de preuve est la forte hétérogénéité départementale des taux de recours : alors que la moyenne nationale des taux de recours est de 39 % en 2022, ce taux varie selon les Caf de plus de 70 % à moins de 10 % et s'avère corrélé aux moyens disponibles.

Cette corrélation ne peut s'expliquer que par le choix de modalités de contact et de relance plus propices à déclencher un accompagnement, là où les moyens pour le prodiguer sont plus importants. L'intensité⁷ avec

⁷ Par intensité de la proposition d'accompagnement il faut comprendre le nombre de relances, leurs modalités et leur fréquence, paramètres qui caractérisent le degré d'opiniâtreté de la démarche de relance.

laquelle la proposition d'accompagnement est formulée est donc utilisée pour adapter l'offre de services aux effectifs disponibles.

Graphique n° 2 : taux de recours par Caf sur le socle national (2022)



Taux de recours : ratio entre le nombre d'interventions et le nombre d'événements fragilisants.

Moyens disponibles en travailleurs sociaux : nombre de travailleurs sociaux pour 1 000 événements fragilisants.

Lecture : graphe en haut : en 2022, le taux de recours à la Caf du Val-de-Marne est de 59 %, il s'agit du 13e taux le plus élevé sur l'ensemble des Caf. Graphe en bas : en 2022, la CAF du Val-de-Marne dispose de 5,7 travailleurs sociaux pour 1 000 événements fragilisants. En haut : classement des Caf du plus grand taux de recours (gauche) au plus petit (droite) ; en bas : taux de recours (y) en fonction des moyens disponibles en travailleurs sociaux.

Source : Cour des comptes d'après données CNAF

En raison de ce lien, l'hétérogénéité des moyens entre Caf, constatée précédemment, est problématique : elle contribue à l'hétérogénéité des taux de recours constatée en fonction des territoires, et en conséquence compromet l'adéquation entre les besoins locaux et l'offre proposée pour y répondre.

III - L'accompagnement social, un contenu souvent mal documenté et une activité trop peu intensive

Après l'orientation, la phase d'accompagnement social en elle-même est organisée autour de rendez-vous et d'actions, dans le but d'aider la personne accompagnée à améliorer son degré d'autonomie. Peu documentée par les départements, à l'inverse des Caf depuis le déploiement de leur doctrine renouvelée et de leur nouvel outil informatique, l'accompagnement social est caractérisé par sa faible intensité (la notion d'intensité de l'accompagnement combine de manière empirique le nombre et la fréquence de rendez-vous).

A - Un processus d'accompagnement social *stricto sensu* peu documenté et peu intensif dans les départements

1 - Un processus peu documenté

Dans les départements intégrés dans le champ de la présente enquête, les outils de suivi, de supervision et de pilotage de l'activité d'accompagnement social de type tableaux de bord se sont avérés souvent défectueux ou incomplets, parfois inexistant, ne permettant pas de rendre compte du contenu et de la réalité de l'activité d'accompagnement social (voir Chapitre III, II, B).

Cette difficulté tient en large part à l'absence de données saisies dans les outils de gestion informatisés de l'accompagnement social et mobilisables pour alimenter des tableaux de bord, sujet déjà évoqué précédemment, faute de formalisation et de suivi du processus.

L'exploitation d'un échantillon de dossiers montre, à titre d'exemple, que seulement 17 % des accompagnements hors RSA font l'objet d'un contrat ou équivalent, contre 69 % des accompagnements de bénéficiaires du RSA, pour lesquels la signature d'un contrat

d'engagements réciproques est une obligation prévue par les textes et une formalité en théorie indispensable pour pouvoir bénéficier de l'allocation.

Les travaux d'exploitation des bases de données départementales alimentées par les outils de gestion réalisés par les juridictions financières permettent, quand ces outils sont effectivement installés et correctement utilisés, de produire des informations utiles sur la substance de l'accompagnement social, tel que défini précédemment⁸. Les éléments produits dans la suite de ce chapitre présentent les données d'activité de l'année 2022, pour laquelle elles sont le plus souvent disponibles⁹.

Même l'information pourtant élémentaire sur le volume suivi n'est disponible que pour deux des départements au niveau des personnes et pour quatre au niveau des foyers.

Tableau n° 2 : nombre de foyers suivis en 2022

	34	46	54	80	94	95
<i>Personnes en information</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	18 472	13 735
<i>Foyers d'appartenance</i>	n.d.	n.d.	2 700	9 772	20 460	12 569
<i>Personnes en accompagnement</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	16 176	8 331
<i>Foyers d'appartenance</i>	n.d.	n.d.	1 457	7 717	18 241	6 770
Total des personnes suivies	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	36 648	22 066
Total des foyers suivis	n.d.	n.d.	4 157	17 489	38 701	19 339

Précisions méthodologiques : les « foyers d'appartenance en information » (resp. « en accompagnement ») sont comptés pour chaque année au cours de laquelle la période d'information (resp. d'accompagnement) est en cours : si leur « information » (resp. « accompagnement ») est à cheval sur deux ans, ils sont comptés pour chacune de ces deux années, de même pour trois ans, etc. Le total indique le nombre de foyers qui ont été en « information » (resp. en « accompagnement ») au moins une fois pendant l'ensemble de la période.

Source : juridictions financières d'après les données des départements

⁸ Après la phase d'orientation, les départements peuvent proposer des interventions de courte durée (avec un nombre de rendez-vous inférieur à trois dans l'année), et un accompagnement social proprement dit au sens de l'enquête, à partir de trois rendez-vous dans l'année.

⁹ Deux départements ne disposent d'aucune donnée d'activité exploitable dans leur système d'information, l'Hérault et le Lot. Le département de la Meurthe et Moselle quant à lui ne dispose que d'information très lacunaires, portant sur environ 20% seulement de l'activité d'accompagnement, car le système d'information est récent et utilisé depuis l'année 2021.

D'après l'enquête conduite auprès d'un échantillon de personnes accompagnées, il s'agit très souvent de femmes (71 %) et de personnes seules avec enfants (41 %) disposant d'un faible niveau de qualification (32 % sont de niveau bac ou plus). Elles sont inactives à 51 %, dans la catégorie des ouvriers et employés à 42 %. 85 % des foyers concernés disposent de moins de 2 500 € de revenus (13 % de moins de 500 € et 68 % de moins de 1 500 €). Dans les dossiers étudiés, le revenu moyen des foyers est de 740 €, dont 490 € d'aide sociale et 41 % des foyers ne disposent que de prestations sociales.

Les thématiques d'accompagnement qui reviennent le plus souvent dans les dossiers comme dans l'enquête réalisée auprès des personnes concernées sont les difficultés de logement, financière, administratives (désignation de problèmes d'accès au droit le plus souvent), de subsistance alimentaire, d'endettement ou de santé. En moyenne, les dossiers analysés font ressortir le fait que chaque foyer est concerné par 3,6 thématiques d'accompagnement.

2 - Un accompagnement peu intensif

L'intensité de l'accompagnement, qui peut être caractérisée par le nombre et la fréquence des rendez-vous dont bénéficient les personnes en accompagnement, est faible par rapport à ce que prévoit en la matière le seul référentiel chiffré, celui de la branche famille, qui prescrit entre huit et dix rendez-vous *a minima* par an, et compte tenu du fait qu'un grand nombre de personnes accompagnées par les départements sont dans des situations de très grande difficulté. Les personnes sont reçues entre 3,3 et 5,8 fois par an pour celles qui sont en accompagnement selon la définition retenue dans le présent rapport.

**Tableau n° 3 : nombre de rendez-vous honorés
par personne / an en 2022**

	34	46	54	80	94	95
<i>En information (moins de trois rendez-vous)</i>	n.d.	n.d.	1,4	1,2	1,2	1,2
<i>En accompagnement (trois rendez-vous et plus)</i>	n.d.	n.d.	5,8	3,9	3,4	3,3
Ensemble	n.d.	n.d.	2,9	2,4	2,2	1,9

Source : juridictions financières d'après les données des départements

Ces données sont sensiblement équivalentes à celles qui sont produites par l'analyse d'un échantillon de dossiers, qui montre que les personnes accompagnées sont reçues en moyenne 3,7 fois par an et 8,9 fois sur la durée de leur accompagnement, lequel dure en moyenne 990 jours.

Tableau n° 4 : nombre moyen de rendez-vous par accompagnement et par an / par accompagnement en 2022

<i>Année</i>	34	46	54	80	94	95	Ensemble
<i>Nombre de rendez-vous/ an / personne, en moyenne sur l'ensemble de la période 2018-2022</i>	3,3	3,8	4,2	3,9	3,7	2,9	3,7
<i>Nombre de rendez-vous/ accompagnement</i>	5,6	8,4	12,4	11,9	8,5	6,8	8,9

Précisions méthodologiques : seuls sont pris en compte les foyers ayant eu des rendez-vous pendant l'année considérée. Champ : personnes ayant eu plus de trois rendez-vous donc accompagnées au sens de l'étude.

Source : juridictions financières d'après un échantillon de dossiers individuels

La fréquence des rendez-vous est d'au moins une fois par mois dans 36 % des situations d'après l'enquête réalisée auprès de personnes accompagnées, et la durée médiane entre rendez-vous s'établit à 27 jours d'après l'analyse d'un échantillon de dossiers. Les rendez-vous se font en présentiel, dans 76 % des cas d'après l'enquête, par téléphone dans 14 % des cas (seulement 7 % des rendez-vous se font au domicile des personnes).

Une fraction des personnes accompagnées bénéficie d'un processus d'accompagnement plus intensif : 24 % d'entre elles bénéficient en effet de sept rendez-vous ou plus d'après l'enquête réalisée auprès des personnes accompagnées (31 % des personnes ayant des revenus faibles, inférieur à 500 €, en ont bénéficié).

B - L'accompagnement social dans les Caf, mieux documenté, mais lui aussi peu intensif

1 - La phase d'info-conseil et l'entrée dans l'accompagnement

La brièveté de la phase d'orientation (moins de deux rendez-vous en théorie) est respectée en pratique : la durée des informations-conseils est de 1,6 jours pour un nombre de rendez-vous observé de 1,2 en moyenne. Ce résultat est stable dans le temps. En revanche, aucune des Caf du territoire n'assure la réalisation d'au moins un rendez-vous en physique dans cette phase.

Pour rappel, la Cnaf fixe comme objectif que, parmi les 200 000 familles débutant une intervention en 2022 dans le cadre du socle national, 130 000 (soit 65 %) bénéficient d'un accompagnement. Dans les faits, le nombre de familles qui bénéficient d'un accompagnement n'est encore que de 82 832 en 2022 (-36 % par rapport à l'objectif), soit 55 % du total des familles suivies.

2 - La phase d'accompagnement social : des rendez-vous peu nombreux, souvent téléphoniques et trop peu fréquents

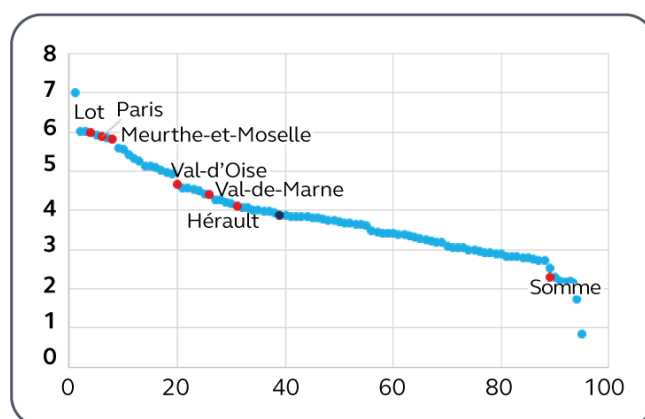
Le nombre de rendez-vous effectifs par accompagnement n'est cependant que de 3,9 en 2022, soit deux à trois fois moins que l'attendu¹⁰ (8 à 10 rendez-vous). Cette moyenne est stable depuis 2019. Elle n'est guère plus élevée pour les accompagnements issus des événements fragilisants prioritaires, impayés et décès, avec respectivement 5,7 rendez-vous en moyenne sur les impayés emprunt accession, 4,1 sur les impayés de loyer, et 4,0 sur les décès de conjoint. La moyenne la plus basse de toutes les offres concerne les décès d'enfant, à 2,8 rendez-vous par accompagnement en 2022.

Les pratiques varient, par ailleurs, de façon importante entre Caf, allant de 7,01 rendez-vous par accompagnement pour la moyenne la plus forte, à

¹⁰ Cette moyenne inclut les nombreux accompagnements qui ne comptent qu'un ou deux rendez-vous (ceux-ci représentent 41 % des interventions typées « accompagnement », cf. *supra*). Malgré la définition d'un accompagnement comme un processus comportant plus de trois rdv, une forte proportion des accueils comportant moins de trois rdv sont malgré tout comptabilisés comme des accompagnements. En ne prenant en compte que les accompagnements comptant réellement trois rendez-vous et plus, les familles bénéficient de 6,5 rendez-vous en moyenne.

0,85 pour la moins élevée. Dans l'échantillon de six Caf étudiées, le maximum est atteint dans le Lot (5,99) et le minimum dans la Somme (2,29).

Graphique n° 3 : nombre moyen de rendez-vous d'accompagnement



Précision méthodologique : Nbr de rdv (x) classé du département avec le nombre de rendez-vous le plus grand jusqu'au plus petit (y).
Source : Cour des comptes d'après données CNAF

Aucune différence de besoins entre les populations départementales concernées ne peut justifier de tels écarts : il s'agit donc, là aussi, d'une forme de rupture d'égalité. D'autant que l'analyse statistique montre que cette hétérogénéité n'est pas liée aux différences de charge de travail des travailleurs sociaux (nombre d'interventions par travailleur social) selon les départements (voir *infra*).

Concernant les modalités retenues pour l'organisation des rendez-vous, l'entretien physique constitue selon la doctrine « *le mode contact à privilégier de manière systématique* », les « *autres modes de contact (téléphoniques, visio-contacts) doivent être utilisés au plus à hauteur de 30 % de l'ensemble des contacts* ». Par ailleurs, « *une visite à domicile doit être systématiquement proposée dans la phase d'accompagnement social* ».

Aucun de ces objectifs n'est atteint depuis 2019, et la situation s'est au contraire dégradée. Selon les Caf, la généralisation du recours au téléphone pendant la crise sanitaire a permis de maintenir le contact avec les familles. Mais son maintien est problématique aujourd'hui, en dehors de motifs précis, tels que, par exemple, les horaires de travail des personnes accompagnées qui sont en emploi. En effet, tous les témoignages recueillis pendant l'instruction, tant au niveau des directions de Caf qu'auprès du panel de travailleurs sociaux rencontrés, convergent sur le fait que le

rendez-vous physique est le seul qui est pleinement adapté à un accompagnement : il permet de percevoir l'expression non verbale, les émotions, la relation entre la mère et son enfant le cas échéant, ou encore, dans le cas des visites à domicile, de découvrir l'environnement de vie du foyer.

Concernant la durée de l'accompagnement et la fréquence des rendez-vous, la Cnaf indique : « *la durée totale d'une intervention pour permettre à la famille d'accéder ou retrouver une autonomie est évaluée à 6 mois* », avec une fréquence d'« *environ deux rendez-vous par mois* ».

La durée moyenne observée des accompagnements est inférieure à la cible : elle est passée de 169 jours en 2019 (5,6 mois) à 124 jours en 2022 (4,1 mois), soit une diminution de 27 %. Elle atteint son minimum avec les accompagnements issus des événements décès enfants, 68 jours (2,2 mois), et décès conjoints, 109 jours (3,6 mois). A l'inverse, les durées maximales sont enregistrées pour les impayés d'emprunt accession (167 jours soit 5,5 mois) et impayés de loyer (150 jours soit 4,9 mois).

3 - La place importante donnée aux aides financières et démarches administratives dans le contenu de l'accompagnement

Les objectifs et les moyens de l'accompagnement sont censés donner lieu à une contractualisation avec la famille, qui est dans les faits peu mise en place. Le contenu des accompagnements laisse apparaître une place finalement prédominante de l'accès aux aides financières et des démarches administratives, plutôt qu'une prise en charge globale.

La thématique la plus importante en volume est celle de l'accès aux droits, qui représente à elle seule 45 % des objectifs fixés (soit 1,9 objectif par accompagnement en moyenne¹¹), en hausse de sept points depuis 2019. Deux objectifs expliquent à eux seuls la moitié de cette part : « *permettre l'ouverture des droits* » et « *permettre l'actualisation des droits* ».

Si l'accès aux droits est bien l'une des dimensions du travail social tel que défini par le code de l'action sociale et des familles (CASF)¹², c'est cependant dans un sens large, qui vise l'accès à l'ensemble des droits

¹¹ Chaque accompagnement donne lieu à plusieurs objectifs, lesquels peuvent être regroupés par catégorie (accès au droit, parentalité, etc.)

¹² CASF, article D. 142-1-1 : « *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. [...]* ».

fondamentaux de la personne (droits reconnus à tous par la loi en matière de santé, d'éducation, de logement, d'emploi, de citoyenneté etc.). Dans la sphère de la branche famille, qui verse les prestations légales et a mis en place d'importants dispositifs d'aides financières, cette thématique a tendance à se résumer, non exclusivement mais en premier lieu, à l'ouverture des droits aux aides monétaires servis par la branche.

Les autres axes sont, quant à eux, beaucoup moins mobilisés : la parentalité (21 % des objectifs, soit 0,9 objectif par accompagnement), le logement (13 %, soit 0,6) et le budget (10 %, soit 0,4).

Deux types d'action d'accompagnement peuvent être plus particulièrement suivis dans le système d'information.

La notion de « démarches mobilisées » retrace les actes professionnels engagés et suivis par les travailleurs sociaux (par exemple : aider à compléter un dossier, contacter une institution, etc.). En 2021, sur les offres du socle national, 40 % des accompagnements n'ont donné lieu à aucune démarche ; pour les autres, 3,8 démarches sont mobilisées, en moyenne, par accompagnement.

Ces données posent la question du contenu de l'activité : chaque objectif fixé avec les familles n'occasionne en moyenne une démarche de la part des travailleurs sociaux que dans un cas sur deux. Certes, les personnes accompagnées peuvent en théorie agir de façon autonome, mais cela paraît peu vraisemblable au regard de leur situation de grande vulnérabilité, qui a légitimé le déclenchement d'un accompagnement social.

Le deuxième type d'action d'accompagnement pouvant être suivi dans le système d'information est la mobilisation des partenaires. En 2021, 53 % des accompagnements ne donnent lieu à aucune mobilisation de partenaire. Cette part est en hausse depuis 2019 (+5 points)

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'accompagnement social généraliste, qui représente une composante essentielle du travail social, n'a pourtant pas de définition officielle. Définir le contenu et le public de l'accompagnement est un premier impératif stratégique, qui reflète le degré de maturité de la politique menée. La branche famille a établi une doctrine du travail social, depuis 2019, qui précise les publics, les offres de services, et les objectifs quantitatifs à atteindre par les Caf en matière d'accompagnement. Les départements, qui sont, quant à eux, tenus d'accueillir tous les publics, peinent souvent à définir précisément la situation d'accompagnement.

Compte tenu de leur contexte d'intervention propre, les départements et les Caf organisent différemment l'entrée dans un accompagnement. Les départements proposent un accueil social inconditionnel de proximité, qui répond à un enjeu de proximité et d'accessibilité des habitants sur l'ensemble de leur territoire. A l'inverse, les Caf repèrent les familles affectées par un événement fragilisant et leur adressent une offre d'accompagnement. Il en résulte une contrainte de gestion d'un flux de masse dans les départements, alors que les Caf adaptent leur offre de service à leur capacité d'accompagnement. En matière de mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement social, dans les départements, la faiblesse relevée dans la formalisation des processus et de l'outillage proposé aux professionnels empêche le pilotage de l'activité d'accompagnement, qui peine à être documenté précisément.

Il convient donc de formaliser les processus métiers décrits par la documentation existante, et de produire des outils de travail et de repères harmonisés et opérationnels, mis à la disposition des professionnels de terrain, pour toutes les étapes clef du processus d'accompagnement : le diagnostic initial ; la définition dans un « contrat » des objectifs et des actions à conduire par les parties en présence ainsi que l'intensité de l'accompagnement; enfin l'établissement d'un bilan, soit à intervalles réguliers soit à la fin du processus d'accompagnement. Ce défaut de formalisation de l'activité emporte des conséquences en matière de conception et d'élaboration des outils de pilotage (tableaux d'activité, tableaux de bord). De ce point de vue, un resserrement des outils sur les indicateurs clefs est une nécessité.

Dans les Caf comme dans les départements, l'intensité de l'accompagnement social effectivement mis en œuvre est faible. Dans les premières, le nombre de rendez-vous et d'actions proposées aux personnes accompagnées est très en deçà du référentiel proposé par la branche famille (8 à 10 rendez-vous par personne accompagnée et par an), avec

3,9 rendez-vous par an en moyenne. De même, d'après les données que la Cour a reconstituées, les travailleurs sociaux dans les départements ne parviennent pas à proposer un accompagnement d'une intensité suffisante aux bénéficiaires : le nombre de rendez-vous donné par an et par bénéficiaire est de 3,7.

Dans les départements comme dans les Caf, cette faible intensité de l'accompagnement résulte notamment du faible nombre de rendez-vous moyens assurés par les professionnels, qui varie de 1,1 à 1,6 en moyenne par jour, en-deçà des attentes notamment par rapport au référentiel prescrit par la branche famille (416 rendez-vous par an, soit 2,08 rendez-vous par jour en moyenne), situation en partie due à une mobilisation limitée là où la file active est faible. Si les travailleurs sociaux rencontrés mettent en avant l'accroissement des tâches administratives (notamment du fait de la dématérialisation des procédures qui s'est accompagnée de la fermeture de guichets d'accueil dans différents organismes), cette situation est aussi la conséquence des défauts d'organisation et pose également la question de la productivité individuelle dans certains départements.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

1. définir l'accompagnement social, formaliser ses étapes et son contenu, fixer ses objectifs, notamment chiffrés, pour assurer son application uniforme sur le territoire départemental (départements) ;
2. cibler de manière plus précise et objective les publics qui devraient bénéficier d'un accompagnement (départements) et en augmenter l'intensité en l'adaptant au besoin des bénéficiaires, en nombre et fréquence des rendez-vous et d'actions proposées (départements et Caisse nationale des allocations familiales) ;
3. augmenter le nombre de rendez-vous assurés en moyenne dans l'année par les travailleurs sociaux, et définir un objectif de nombre de familles suivies par chacun d'eux simultanément (départements et Caisse nationale des allocations familiales) ;
4. formaliser systématiquement un bilan de l'accompagnement social à intervalle régulier et avant la sortie du dispositif et assurer le suivi des sorties (départements et Caisse nationale des allocations familiales).

Chapitre II

Un coût maîtrisé mais un suivi des effets très insuffisant

Le coût de l'accompagnement social résulte de dépenses de masse salariale liés à l'activité des travailleurs sociaux, de coûts d'aides financières versés aux bénéficiaires et de coûts de délégation.

Les dépenses de rémunération des travailleurs sociaux sont globalement maîtrisées car les évolutions des niveaux de rémunération, quoique significatifs, sont finalement proches des niveaux d'inflation cumulés sur la période et le nombre des postes occupés n'a pas augmenté (il a globalement décru dans les Caf et évolué de manière très contrastée dans les départements). Les coûts liés aux aides financières extra légales versées dans le cadre d'un accompagnement ou aux éventuelles délégations représentent, quant à eux, des montants qui peuvent atteindre la moitié du coût total, en net progrès sur la période récente, notamment en Caf.

L'efficacité de cette dépense est toutefois impossible à caractériser tant les études conduites sur les effets de l'accompagnement social sont inexistantes.

I - Un coût lié à la masse salariale des travailleurs sociaux en progression

Les juridictions financières ont tenté d'évaluer le coût de l'accompagnement social, tel que défini initialement, ce qui n'avait jamais

été réalisé. Les dépenses exposées par les départements et les Caf pour accomplir leurs missions d'accompagnement social relèvent de deux catégories : des dépenses de masse salariale pour financer les emplois de travailleurs sociaux et des dépenses d'intervention pour financer les aides sociales extra-légales utilisées au bénéfice des personnes accompagnées¹³.

A - L'augmentation des ressources consacrées à l'accompagnement social dans les départements

1 - Les revalorisations salariales opérées

Au 1^{er} février 2019, le protocole nationale Parcours professionnel, carrières rémunération (PPCR) a intégré le cadre d'emplois des assistants socio-éducatifs (catégorie B) dans la catégorie A. Cette mesure a eu un effet à la fois sur le traitement indiciaire et sur le régime indemnitaire des travailleurs sociaux. En ce qui concerne le traitement indiciaire, deux reclassements, l'un en 2019 (gain entre un et sept points d'indice) et l'autre en 2021 (gain entre un et 29 points d'indice), ont eu un effet positif sur leur rémunération. En moyenne, l'augmentation fut de 17 € bruts mensuels en 2019, et de 53 € bruts mensuels en 2021.

En outre, depuis 2016, la plupart des départements ont mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep). Comme pour les autres agents qui en bénéficient, les travailleurs sociaux perçoivent une part associée à leur grade, une part associée à leur fonction, et un complément de rémunération (10 % du traitement brut indiciaire). En Meurthe-et-Moselle par exemple, avec la transformation en catégorie A, le régime indemnitaire des travailleurs sociaux a augmenté de près de 73 €. Il est ainsi passé au 1^{er} février 2019 de 175 € à 198 € mensuels pour la part grade, et de 130 € à 180 € mensuels pour la part fonction, pour le premier grade du cadre d'emploi.

Enfin, les travailleurs sociaux des départements ont bénéficié d'une revalorisation dans le cadre des accords du Ségur de la santé. D'abord calibrée comme une prime (« prime Ségur »), à délibérer par la collectivité,

¹³ Un autre facteur de coût n'a pas été pris en compte, le fait que les travailleurs sociaux occupent des locaux, emploient des systèmes d'information et font l'objet d'une gestion RH. Certains calculs indiquent à cet égard un coût moyen par poste de travail de l'ordre de 13 000 à 14 000 euros par an, quelle que soit l'activité.

l'augmentation a finalement dû être mise en œuvre sous la forme d'un complément de traitement indiciaire (CTI). Les travailleurs sociaux des départements dans le champ de la présente enquête perçoivent, depuis avril 2022, ce complément grâce à leurs fonctions d'accompagnement socio-éducatif à titre principal¹⁴. Le montant correspond à 49 points d'indice, soit, au 31 décembre 2022, à 237,65 € bruts (188,62 € nets) mensuels.

Au sein de la branche famille, les travailleurs sociaux sont positionnés au niveau supérieur de la grille de rémunération des managers et emplois complexes titulaires d'un niveau de formation II, bien qu'ils n'exercent pas de responsabilités managériales. Leur rémunération est de ce fait au-dessus de la moyenne de la branche, en lien avec leur niveau de qualification.

Les travailleurs sociaux de la branche famille n'ont en revanche pas été concernés par la mise en œuvre des accords du Ségur de la santé. Cette exclusion est un sujet sensible, notamment en Île-de-France. La mise en place de la prime par certaines institutions fait, en parallèle, baisser l'attractivité relative de la branche. Néanmoins, cette dernière dépend également d'autres dimensions : retraite, nature de l'activité, etc.

Dans les départements, au total sur cinq ans le coût unitaire de l'emploi de travailleur social a progressé de +10,0 % (contre +7,1 % pour le coût moyen de l'ensemble des emplois).

2 - La forte poussée du coût des emplois en partie compensée par l'évolution contrastée des effectifs dans les départements

Dans les départements intégrés au périmètre de l'enquête, le volume des effectifs de travailleurs sociaux affectés aux missions d'accompagnement social¹⁵ a évolué de manière différente, en fonction de circonstances locales, et parfois seulement de manière optique. Il a baissé de manière très importante dans le Val-de-Marne, du fait de difficultés de recrutement qui ont provoqué de nombreuses vacances de postes, mais aussi dans la Somme, du fait de la création de postes de travailleurs sociaux spécialisés dans l'évaluation des

¹⁴ Décret 2022-161 du 10 février 2022.

¹⁵ L'identification des effectifs de travailleurs sociaux mobilisés pour l'accomplissement des missions d'accompagnement social généraliste repose sur trois critères : le cadre d'emploi d'appartenance, celui des assistants territoriaux socio-éducatifs ; un critère organique, ces personnels étant affectés dans des directions de l'action sociale non spécialisée ; la quotité de temps de travail mobilisé. Dans les départements étudiés, le temps consacré à l'accompagnements social généraliste est estimé à 75 % (60 % dans le Lot, 85 % dans le Val-de-Marne).

informations préoccupantes. À l'inverse dans certains départements, le nombre de travailleurs sociaux affectés à ces fonctions a progressé, comme en Meurthe-et-Moselle où des postes ont été créés entre 2018 et 2022 (pour l'accompagnement global des demandeurs d'emplois, pour créer des équipes mobiles de remplacement ou des postes non permanents au titre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté).

Tableau n° 5 : effectifs de travailleurs sociaux affectés aux missions d'accompagnement social généraliste

	2018	2019	2020	2021	2022	Δ
CD34	246	266	255	267	275	11,8 %
CD46	54	52	52	54	55	1,8 %
CD54	175	179	179	184	181	3,4 %
CD80	141	146	152	143	129	-8,5 %
CD94	296	289	283	276	240	-19,0 %
CD95	173	173	174	175	167	-3,5 %

Source : juridictions financières, d'après données des départements

Comme évoqué dans le deuxième chapitre, des évolutions successives ont affecté de manière spécifique le coût unitaire de l'emploi des travailleurs sociaux. Dans les départements du périmètre de l'enquête, il en est résulté une augmentation significative du coût de l'emploi, qui a progressé sur cinq exercices de 8,8 % dans le département de l'Hérault à 15,25 % dans le département du Val-de-Marne. Ces augmentations, bien réelles, doivent toutefois être relativisées car sur la même période l'inflation cumulée a été de 10,7 %.

Tableau n° 6 : coût de l'emploi des travailleurs sociaux généralistes

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Δ
CD34	47 271	44 834	48 586	49 448	51 436	8,81 %
CD46	46 998	45 851	49 261	50 941	52 701	12,13 %
CD54	47 907	48 718	49 484	49 335	52 686	9,98 %
CD80	48 954	48 962	48 683	50 676	54 048	10,41 %
CD94	45 559	47 082	47 414	48 645	52 507	15,25 %
CD95	47 476	48 340	48 548	49 991	53 063	11,77 %

Source : juridictions financières, d'après données des départements

Au final le coût de la masse salariale associé aux effectifs affectés aux missions d'accompagnement social généraliste a globalement progressé de manière significative, de 8,4 % pour le Val-d'Oise à 21,3 % pour le département de l'Hérault qui cumulent une forte dynamique en volume d'emplois et en termes de rémunération. À l'inverse la forte augmentation de rémunération consentie dans le Val-de-Marne, pour améliorer le niveau d'attractivité, est plus que compensée par l'augmentation du niveau de vacances des postes, ce qui explique le repli observé de la masse salariale associée (-6,6 %).

**Tableau n° 7 : masse salariale associée aux effectifs
de travailleurs sociaux polyvalents, en €**

	2018	2019	2020	2021	2022	Δ
CD34	11 651 680	11 904 543	12 406 685	13 179 964	14 133 474	21,30 %
CD46	2 535 824	2 404 977	2 542 163	2 753 361	2 888 120	13,89 %
CD54	8 402 888	8 730 266	8 857 636	9 062 840	9 551 972	13,67 %
CD80	6 925 987	7 151 348	7 380 803	7 269 968	6 956 995	0,45 %
CD94	13 472 480	13 617 103	13 442 699	13 438 595	12 580 126	-6,62 %
CD95	8 195 390	8 348 850	8 440 053	8 737 397	8 887 067	8,44 %

Source : juridictions financières, d'après données des départements

Ainsi, la part de la masse salariale des départements consacrée à l'accompagnement social généraliste au sens strict se situe entre 5 % et 7 % (sauf dans le Val-de-Marne où cette fraction est sensiblement inférieure à 3 %), en cohérence avec la part relative des emplois des travailleurs sociaux dans le total des emplois. Cette proportion extrapolée à l'ensemble des dépenses de masse salariale des départements pour l'exercice 2022 (soit un peu moins de 13 Md€ ; d'après les données de l'observatoire des finances et de la gestion locale), conduit à une estimation totale de dépense directe au niveau national comprise entre 650 et 910 M€.

3 - Le poids financier très variable et inégalement documenté de l'accompagnement social délégué

Les départements peuvent déléguer à certains de leurs partenaires (centre communal d'action sociale, missions locales, associations) l'accompagnement social de certains profils de bénéficiaires, notamment allocataires du RSA. L'importance de ces délégations et leur niveau varie fortement d'un département à l'autre.

Tableau n° 8 : le coût de l'accompagnement social délégué, en €

	2018	2019	2020	2021	2022	Δ
CD34	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
CD46	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
CD54	1 586 028	1 617 199	1 608 575	1 716 917	1 781 328	12,3 %
CD80*	972 485	1 323 371	2 687 830	1 923 490	1 828 315	88,0 %
CD94	1 788 150	1 721 315	1 861 930	1 926 930	1 832 500	2,5 %
CD95	2 163 822	2 222 172	1 814 447	2 637 775	2 271 065	5,0 %

Source : juridictions financières, d'après données des départements

L'accompagnement social délégué : l'exemple de la Meurthe-et-Moselle

Le département de la Meurthe-et-Moselle a signé depuis 2018 avec les missions locales des conventions de délégation d'accompagnement des jeunes bénéficiaires du RSA et des bénéficiaires du Fonds d'aide aux jeunes (FAJ). De 2018 à 2022, elles ont reçu environ 118 250 € par an¹⁶, pour l'accompagnement d'un peu plus de 2 000 jeunes.

En outre, depuis 2017, une convention-type départementale a été adoptée dans le cadre de l'accompagnement des allocataires du RSA par 13 centres communaux d'action sociale et centres intercommunaux d'action sociale (CIAS). Le département finance les postes de travailleurs sociaux concernés, à hauteur de 50 % à 70 % du coût salarial (y compris les cotisations sociales). En 2021 et 2022, plus d'un millier d'allocataires ont été accompagnés. En 2022, la participation financière prévue du département était de 327 200 €, sur la base de 80 accompagnements par ETP.

Le département conventionne également depuis 2017 avec une dizaine d'opérateurs (essentiellement des associations) pour déléguer l'accompagnement social ou socioprofessionnel des allocataires du RSA. En 2022, pour 1 698 places d'accompagnement financées, le département a engagé 1,36 M€.

Enfin une convention avec la Caf a été établie en janvier 2022, pour un an. Le département a délégué l'accompagnement social d'une partie des allocataires du RSA majoré. Il s'agit d'un projet porté par la Caf, qui concerne un faible nombre de familles : 34 familles ont été accompagnées en 2021.

¹⁶ Forfait de 10 000 € par mission locale.

Au final, le coût par personne de l'accompagnement social délégué aux associations (745€ par accompagnement et par an en 2021) apparaît élevé par rapport à celui réalisé par les missions locales (53 €), les CCAS (284 €) et le service social départemental (479 €). Ces disparités de coût peuvent cependant en partie s'expliquer par des différences dans les publics accompagnés.

4 - Les aides financières versées dans le cadre de l'accompagnement social

En complément des aides légales, les départements versent différents types d'aides extra-légales en faveur des familles qui bénéficient d'un accompagnement social. Ces aides sont notamment destinées à assurer le maintien ou l'accessibilité dans le logement dans le cadre du fonds de solidarité pour le logement (FSL), des aides financières d'urgence, des aides délivrées dans le cadre du fonds d'aide aux jeunes (AFEF). Globalement, ces aides progressent de 8 % entre 2018 et 2022. Sur la même période, les crédits dépensés au titre du FSL diminuent de 15,4 %.

Tableau n° 9 : les aides financières susceptibles d'être mobilisées dans le cadre d'un accompagnement social, en €

	2018	2019	2020	2021	2022	Δ
CD34	4 428 418	4 764 048	4 329 961	4 339 835	4 013 677	-9,37 %
CD46	293 345	358 885	381 328	400 613	511 421	74,34 %
CD54	5 294 671	5 195 908	5 293 495	5 789 808	5 717 840	7,99 %
CD80*	1 859 360	2 136 442	2 007 823	2 240 851	2 296 373	23,50 %
CD94	12 340 283	12 851 022	13 531 741	13 844 420	11 742 811	-4,84 %
CD95	3 684 712	4 025 937	5 433 992	4 380 872	4 605 104	24,98 %

Source : juridictions financières, d'après données des départements

Les départements disposent d'une relative liberté pour mettre en place des dispositifs d'aides facultatifs sur leur.

Le département de l'Hérault a ainsi mis en place une politique en faveur du développement social local, afin d'enrichir et de renforcer l'intervention des travailleurs sociaux. Pour cela, il soutient les actions engagées par les centres communaux d'action sociale (CCAS), les associations et autres structures dans le domaine des solidarités, visant à favoriser l'insertion sociale des personnes, à prévenir des situations

d'exclusion et à renforcer le lien social. Ces actions couvrent les champs de l'accès aux droits et la médiation administrative, la redynamisation de la personne par des activités collectives, le développement de la citoyenneté, la mobilité géographique, et l'alimentation solidaire.

Pour l'année 2022, globalement, le département a financé 70 « actions territorialisées » au bénéfice de 49 241 personnes accompagnées, représentant un montant total de 1 025 071 €, soit une moyenne de 14 644 € par bénéficiaire. Dans le champ de la présente enquête, dix actions d'accompagnement ont été assurées par des travailleurs sociaux intervenant dans les structures conventionnées. En croissance régulière depuis 2018, elles ont concerné 8 596 bénéficiaires d'un accompagnement social en 2021 (+ 35 % en moyenne par an) pour un coût budgétaire supérieur à 207 000 €.

Le département du Val-de-Marne a, quant à lui, mis en place à partir de 2018 un fonds unique de solidarité (FUS) regroupant et simplifiant les aides financières individuelles existantes (hors aides légales). Le FUS constitue le principal outil d'aides en lien avec l'accompagnement social. Les demandes sont effectuées auprès d'un référent social, principalement dans les espaces départementaux des solidarités (qui concentrent 86 % des demandes en 2022), mais aussi dans les organismes partenaires (CCAS, missions locales, associations conventionnées).

Le montant annuel du FUS atteint 6,5 M€ en 2022, soit moins de 1 % des dépenses d'intervention sociale, pour 25 555 aides financières. En 2022, les aides concernent majoritairement des personnes isolées avec enfants et des ménages mal logés ou résidant en logement social.

5 - Le coût consolidé de l'accompagnement social

Au final les dépenses consenties par les départements pour l'accompagnement social généraliste progressent de 11,6 % à 13,6 % entre 2018 et 2022, sauf dans le Val-de-Marne où elles diminuent de 5,2 % sous l'effet des vacances de postes, attestant d'une relative maîtrise par rapport à l'inflation.

**Tableau n° 10 : coût consolidé de l'accompagnement
dans les départements entre 2018 et 2022, en €**

	2018	2019	2020	2021	2022	Δ
CD34	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
CD46	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
CD54	15 283 587	15 543 373	15 759 706	16 569 565	17 051 140	11,6 %
CD80	9 757 832	10 611 161	12 076 456	11 434 309	11 081 683	13,6 %
CD94	27 600 913	28 189 440	28 836 370	29 209 945	26 155 437	-5,2 %
CD95	14 043 924	14 596 959	15 688 492	15 756 044	15 763 236	12,2 %

Source : juridictions financières, d'après données des départements

En outre, elles incorporent à des degrés très variables en fonction des départements une composante d'aide financière. Celle-ci représente entre 15 % et 45 % des dépenses consolidées d'accompagnement social des départements.

**Tableau n° 11 : coût consolidé de l'accompagnement social
dans les départements, en 2022 et en €**

		34	46	54	80	94	95
Masse salariale	en €	14 133 474	2 888 120	9 551 972	6 956 995	12 580 126	8 887 067
	en %	77,9 %	85,0 %	56,0 %	62,8 %	48,1 %	56,4 %
Délégations	en €	n.d.	n.d.	1 781 328	1 828 315	1 832 500	2 271 065
	en %	n.d.	n.d.	10,4 %	16,5 %	7,0 %	14,4 %
Aides financières	en €	4 013 677	511 421	5 717 840	2 296 373	11 742 811	4 605 104
	en %	22,1 %	15,0 %	33,5 %	20,7 %	44,9 %	29,2 %
Total		18 147 151	3 399 541	17 051 140	11 081 683	26 155 437	15 763 236

Source : juridictions financières, d'après données des départements

Rapportées au nombre d'habitants, les dépenses consacrées à l'accompagnement social varient de 13 € à 23 € par habitant. La dispersion

est également significative quand ces dépenses sont rapportées au nombre de personnes bénéficiaires de minima sociaux, puisqu'elles varient de 231 € à 462 €, soit un rapport du simple au double. Enfin, dans les deux départements pour lesquels l'information relative au nombre de personnes suivies en accompagnement et en information est disponible dans les systèmes d'information, à savoir le Val-de-Marne et le Val-d'Oise, la dépense par bénéficiaire et par an d'un accompagnement est très similaire, soit respectivement 1 171 € et 1 221 €, permettant de retenir un ordre de grandeur de 1200 euros¹⁷. La dépense par bénéficiaire et par an d'une phase d'information est quant à elle de l'ordre de 400 euros (respectivement 390 € et 407 € dans les deux départements).

Tableau n° 12 : dépenses d'accompagnement social par habitant / bénéficiaire de minima sociaux (RSA, ASS, AAH), en 2022 et en €

	34	46	54	80	94	95
<i>Dépenses d'accomp. social/BMS (en €)</i>	231 €	391 €	462 €	314 €	362 €	268 €
<i>Dépenses d'accomp. social/Hab (en €)</i>	15 €	20 €	23 €	19 €	19 €	13 €
<i>Coût y/c aides fi. pour une personne en information</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	390 €	407 €
<i>Coût y/c aides fi. pour une personne en accompagnement</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 171 €	1 221 €

Source : juridictions financières, d'après données des départements

Ainsi, les dépenses d'accompagnement social représentent une part très modeste des dépenses nettes d'aide et d'action sociale des départements, toujours comprise entre 2 % et 3,5 % sur l'échantillon de l'enquête.

¹⁷ Il est rappelé que les frais de fonctionnement hors masse salariale (locaux, informatique, gestion des personnels)... ne sont pas pris en compte.

Tableau n° 13 : dépenses d’accompagnement social rapportées aux dépenses nettes d’action sociale des départements, en 2022 et en M€

	34	46	54	80	94	95
Dépenses d'acc. social (A)	18,147	3,399	17,051	11,082	26,155	15,763
Dépenses sociales nettes (B)	879,406	133,087	496,547	398,013	841,94	675,896
(A) / (B)	2,06 %	2,55 %	3,43 %	2,78 %	3,11 %	2,33 %

Source : juridictions financières, d’après données des départements

Sur la base du pourcentage minorant observé sur cet échantillon, appliqué à la dépense nette d’action sociale de tous les départements hors aide médicale générale, l’estimation basse du montant total de l’accompagnement social départemental serait de l’ordre d’un milliard d’euros.

B - Les dépenses d’accompagnement social de la branche famille

1 - La baisse des emplois de travailleurs sociaux dans les Caf et de la masse salariale associée

Les travailleurs sociaux qui assurent les missions d’accompagnement social dans les Caf représentaient en 2022 un peu plus de 1 682 équivalents temps pleins travaillés.

Ce chiffre est modeste, comparé à celui du nombre total de personnels employés par les Caf - près de 32 000 ETPT pour l’année 2022, les travailleurs sociaux impliqués dans les missions d’accompagnement ne représentant que 5,3 % du total des personnels des caisses. D’autre part il a fortement diminué depuis 2018, la baisse du nombre d’ETP travaillés entre 2018 et 2022 pour les travailleurs sociaux étant proche de 10 % (- 9,6 %), ce qui représente une diminution de près de 179 emplois travaillés.

Dans le même temps, les autres catégories d’emplois ont diminué également, mais à un rythme très inférieur : sur la période de la convention d’objectifs et de gestion (COG), la diminution totale des emplois est de - 1,9 %, ce qui représente 610,8 emplois travaillés en moins. La réduction

du volume des emplois de travailleurs sociaux, qui est de 178,7 emplois travaillés en moins, est donc 3,4 fois plus importante en ETPT, mais cinq fois plus importante en pourcentage, que celle du total des emplois. Alors que les emplois de travailleurs sociaux ne comptent que pour 5,3 % du total des emplois des caisses, ils ont représenté près de 30 % de emplois supprimés sur la période de la COG, ce qui est cohérent avec le recentrage effectué en parallèle de la clarification des compétences par rapport aux départements¹⁸.

Tableau n° 14 : effectifs de travailleurs sociaux généralistes dans les Caf, en ETPT

	2018	2019	2020	2021	2022	Δ
Caf34	10,7	10,8	10,8	12,2	11,9	10,91 %
Caf46	0,0	0,0	0,3	1,3	2,0	s.o.
Caf54	18,6	18,7	16,4	17,1	18,1	-2,69 %
Caf80	12,6	11,5	11,7	11,8	13,5	6,90 %
Caf94	45,6	44,7	42,6	45,4	44,1	-3,47 %
Caf95	63,0	59,2	54,9	52,8	54,6	-13,40 %
Caf France entière	1 861	1 784	1 732	1 703	1 682	-9,62 %

Source : juridictions financières, d'après données Cnaf

La masse salariale totale des travailleurs sociaux de la branche famille est passée de 116 M€ en 2018 à 94,4 M€ en 2022, soit une baisse de 11,5 % et 13,3 M€ sur la période de mise en œuvre de la COG. Cette baisse a été plus rapide que celle observée sur l'ensemble de la masse salariale des Caf, qui a baissé de 1,1 % sur la même période, passant de 1760,7 M€ à 1729,2 M€. La masse salariale des travailleurs sociaux représentait 6,6 % du total en 2018 contre 5,9 % en 2022. La seule Caf dans laquelle l'évolution est significative est celle du Val d'Oise, dans laquelle la baisse du nombre de travailleurs sociaux a été rendue possible par l'abandon d'une délégation d'accompagnement de certains bénéficiaires du revenu de solidarité active.

¹⁸ Le recentrage des moyens vers les activités de production a été critiqué pour d'autres raisons depuis 2020 par la Cour dans ses rapports annuels de certification des comptes de la sécurité sociale, car il conduit à une diminution des contrôles sur pièces et sur place assignés aux caisses d'allocations familiales.

Le coût moyen de l'emploi est resté globalement stable entre 2018 et 2021, oscillant entre 60 510 € et 62 259 €, à la différence de la situation observée dans les départements, du fait notamment du périmètre d'application des accords salariaux « Ségur ».

Tableau n° 15 : masse salariale des travailleurs sociaux

	2018	2019	2020	2021	2022	Δ
Caf34	662 147	650 467	654 888	658 605	614 726	-7,2 %
Caf46	0	0	9 720	59 851	93 922	s.o.
Caf54	1 073 498	1 055 864	934 368	969 252	963 345	-10,3 %
Caf80	909 040	874 654	794 780	799 604	860 976	-5,3 %
Caf94	2 782 155	2 627 127	2 456 270	2 633 474	2 580 352	-7,3 %
Caf95	3 915 422	3 411 479	3 205 441	3 073 898	3 120 976	-20,3 %
France entière	115 866 162	107 925 551	105 069 544	104 813 731	102 556 473	-11,5 %

Source : juridictions financières, d'après données Cnaf

2 - Des aides financières représentant la moitié du coût de l'accompagnement social en moyenne

Dans le cadre d'un accompagnement social, les travailleurs sociaux peuvent mobiliser des aides financières ponctuelles au profit des personnes qu'ils accompagnent, en dehors des dispositifs légaux pour lesquels une ouverture de droit peut par ailleurs être sollicitée. Ces aides sont prévues par le règlement interne de l'action sociale de chaque Caf. Leur attribution est décidée par des commissions *ad hoc*, dite d'action sociale, qui se réunissent en général chaque mois.

Il en résulte nécessairement une certaine disparité des offres entre départements. Pour autant, toutes les Caf ont mis en place deux grands types d'aides susceptibles d'être octroyées dans le cadre d'un accompagnement social : des aides financières pour assurer ou faciliter l'accès et le maintien dans le logement, souvent sous la forme de prêts remboursables par compensation sur les prestations versées par la Caf, et des secours d'urgence et des aides financières ponctuelles, pour les situations les plus difficiles. Ces aides sont attribuées sous condition de ressources, en fonction d'une limite de quotient familial décidée par le conseil d'administration de chaque Caf, et dans la limite des fonds dont ils disposent à cette fin.

Tableau n° 16 : aides financières versées en €

	2018	2019	2020	2021	2022	Δ
<i>Caf 34</i>	1 939 669	1 621 464	1 638 036	2 002 131	1 951 119	0,6 %
<i>Caf 46</i>	49 563	44 837	73 408	83 682	66 590	34,4 %
<i>Caf 54</i>	180 697	165 594	310 359	453 762	547 492	203,0 %
<i>Caf 80</i>	1 387 202	1 053 613	1 190 814	1 615 196	1 499 349	8,1 %
<i>Caf 94</i>	422 254	442 742	719 734	1 404 125	1 622 555	284,3 %
<i>Caf 95</i>	888 456	868 040	1 359 800	2 392 780	2 159 020	143,0 %
<i>France entière</i>	73 026 049	57 010 031	78 074 328	102 586 906	102 455 393	40,3 %

Source : juridictions financières, d'après données Cnaf, base aides financières et données GESICA

Ce recensement montre une grande variété de trajectoires d'une Caf à l'autre. Par ailleurs, on observe aussi des écarts à la moyenne significatifs pour le montant moyen de l'aide financière accordée. Pour l'exercice 2022 par exemple, ce montant varie de 489 € dans l'Hérault à 1 328 € dans le Val-de-Marne, la moyenne étant située à 735 € pour les six départements de l'échantillon et 552 € pour la France entière. Rapportés aux montants consacrés à la masse salariale des travailleurs sociaux qui déploient l'offre de service d'accompagnement, ces montants sont significatifs : pour l'année 2022, ils sont même équivalents (102 M€ pour chacun d'entre eux).

En moyenne, les aides financières représentent donc environ la moitié du total de la dépense constituée de la masse salariale des travailleurs sociaux et des aides financières. Contrairement à la situation des départements, la part de ces aides dans le coût de l'accompagnement social est donc loin d'être marginale.

3 - Le coût consolidé de l'accompagnement social par les Caf

Au total, le coût direct de l'accompagnement social pour la branche famille est d'environ 205 M€ en 2022, composé pour moitié par les aides financières versés aux bénéficiaires. Ce montant demeure très modeste par rapport au budget de prestations servies par la branche famille, qui était de 88,4 Md€ pour l'exercice 2021.

**Tableau n° 17 : coût consolidé de l'accompagnement social des Caf
de l'enquête et au niveau national, en €**

	2018	2019	2020	2021	2022	Δ
<i>Caf34</i>	2 601 816	2 271 931	2 292 924	2 660 736	2 565 845	-1,4 %
<i>Caf46</i>	49 563	44 837	83 128	143 533	160 512	223,9 %
<i>Caf54</i>	1 254 195	1 221 458	1 244 727	1 423 014	1 510 837	20,5 %
<i>Caf80</i>	2 296 242	1 928 267	1 985 594	2 414 800	2 360 325	2,8 %
<i>Caf94</i>	3 204 409	3 069 869	3 176 004	4 037 599	4 202 907	31,2 %
<i>Caf95</i>	4 803 878	4 279 519	4 565 241	5 466 678	5 279 996	9,9 %
<i>France entière</i>	188 892 211	164 935 582	183 143 872	207 400 637	205 011 866	8,5 %

Source : juridictions financières, d'après données Cnaf, base aides financières et données GESICA

Rapporté au nombre de bénéficiaires, le coût du suivi par un travailleur social en Caf n'est pas très différent de celui observé dans les départements. Pour l'année 2022, il est de 469 € par bénéficiaire et par an pour une information conseil et de 1406 € pour un accompagnement social.

II - La mesure lacunaire des effets de l'accompagnement social

Les départements comme les Caf ne disposent pas de travaux pour mesurer les effets de l'accompagnement. Ils ne suivent pas les trajectoires des personnes qui sortent de l'accompagnement, et ne mesurent pas non plus de façon régulière leur satisfaction. Selon l'enquête d'opinion menée par les juridictions financières, les personnes sont très majoritairement satisfaites leur accompagnement, tout en observant que leurs difficultés de fond (logement, emploi, etc.) n'ont pas été résolues.

A - Des effets de l'accompagnement social non mesurés par les acteurs, Caf comme départements

Les départements et les Caf peinent à lancer des démarches robustes d'évaluation des effets de l'accompagnement social. Différents obstacles sont mis en avant pour justifier ce constat : certains, méthodologiques, sont partagés entre les départements et les Caf. D'autres sont propres aux départements. Les freins découlent des incertitudes sur la notion de fin de l'accompagnement, mais aussi des lacunes en matière de système d'information. Pourtant, même en l'absence d'outils informatiques, d'autres outils de mesure pourraient être mis en place, comme par exemple des études centrées sur la satisfaction des personnes. Celles-ci restent rares, et peu conclusives.

1 - Les difficultés pour mener des études sur les effets réels de l'accompagnement

La mesure la plus précise des effets de l'accompagnement social suppose la mise en place d'un protocole scientifique d'étude. Elle nécessite de caractériser dans le temps la trajectoire des personnes accompagnées avec de nombreuses données, dans différents domaines (niveau de vie, logement, emploi, santé, parentalité, etc.). Il s'agit ensuite de comparer ces trajectoires avec celles d'une population témoin qui présenterait les mêmes caractéristiques, mais qui ne bénéficierait pas d'un accompagnement. Il n'existe aucun exemple de ce type d'évaluation scientifique dans les Caf et les départements de l'échantillon, pour différents motifs.

Outre les difficultés pour constituer ces groupes témoins, pour rassembler les données nécessaires, et pour suivre ces situations pendant plusieurs années, la situation de fragilité des personnes est multi factorielle de sorte que la causalité pourrait être malaisée à établir, sauf à disposer d'échantillons nombreux. Certains départements ont également évoqué le manque de moyens pour réaliser ces évaluations, ou encore les obstacles en matière de protection des données personnelles.

Enfin, il faut également souligner les réticences de principe de la part des travailleurs sociaux sur le sujet général de l'évaluation, davantage perceptibles dans les départements que dans les Caf. Ainsi, dans le cadre du sondage réalisé par les juridictions financières, les travailleurs sociaux des Caf interrogés sont 67,6 % à estimer que les effets de l'accompagnement social sont « souvent » mesurables, contre seulement 47,7 % dans les départements. En corollaire, près de la moitié des travailleurs sociaux des départements considèrent qu'il est « rarement » possible d'apprécier les impacts de leur accompagnement.

Cette approche plus favorable dans les Caf peut trouver son explication dans l'accompagnement réalisé par la branche pour l'appropriation de l'outil *Gesica*, qui permet la mesure objective et précise de l'activité des travailleurs sociaux.

2 - L'absence de suivi des sorties de l'accompagnement

L'évaluation des effets de l'accompagnement pourrait néanmoins être réalisée par d'autres voies que celle évoquée plus haut. L'analyse de l'évolution de la situation des personnes entre le début et la sortie de l'accompagnement pourrait constituer une première étape du processus de mesure. À cet égard, les travailleurs sociaux devraient systématiquement réaliser un bilan de fin d'accompagnement.

Dans les Caf, ils doivent définir le niveau d'atteinte des objectifs définis en début de démarche dans l'outil *Gesica*. Ainsi, en 2021, ce bilan était présent dans 79 % des dossiers : en 2021, les objectifs étaient considérés comme « globalement atteints » pour 59 % des accompagnements clôturés, « partiellement atteints » pour 19 % et « non atteints » pour 2 %.

En plus de ces bilans globaux, les dossiers sont censés comporter des bilans thématiques sur chacun des objectifs fixés. Mais ces bilans ne sont présents que dans la moitié des dossiers. En outre, ils ne sont pas toujours en cohérence avec les objectifs fixés. L'accès aux droits représente ainsi 58 % des points de bilan établis, contre 45 % des objectifs, reflet de l'importance excessive prise par cette thématique dans l'accompagnement proposé par les Caf.

Dans les départements, la situation diffère sensiblement. Tout d'abord, certains d'entre eux, comme cela a été évoqué dans le premier chapitre, considèrent que l'accompagnement social est un processus sans limitation de durée. Ce parti pris ne permet donc que rarement la réalisation de bilan formalisé. Même dans les départements qui ont formalisé le processus de sortie de de l'accompagnement, et qui estiment que le processus idéal doit aboutir à la production d'un bilan partagé avec les personnes, ces derniers ne sont que très rarement réalisés. Enfin, même si les bilans étaient remplis régulièrement, il semble que les différentes lacunes des systèmes d'information, en particulier les problèmes de fiabilité des données, en lien avec les difficultés techniques et d'appropriation par les travailleurs sociaux, rendraient difficile une évaluation robuste.

3 - De rares études, portant sur la satisfaction des personnes accompagnées

À défaut de données issues d'une démarche scientifique, ou d'une exploitation systématique des bilans d'accompagnement, la réalisation d'études de différente nature constitue un autre moyen d'approcher la mesure des effets de la démarche. Pendant la période sous revue, certains travaux ont été menés en ce sens.

Consciente de l'importance de l'enjeu de l'évaluation, la branche famille a inscrit l'appréciation des effets de l'accompagnement comme un engagement de la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022, assortie d'une action d'évaluation intitulée « *Conduire une étude selon une méthodologie appropriée pour mesurer les effets de l'accompagnement social* ». Entre 2018 et 2020, deux études spécifiques sur les effets de l'accompagnement social prodigué par les travailleurs sociaux des Caf ont

été conduites. Fondées sur la perception des personnes accompagnées et des travailleurs sociaux, elles ne s'appuient pas sur des données qui permettraient d'objectiver une amélioration de la situation des personnes, par comparaison avec celles qui, dans des situations équivalentes, ne bénéficieraient pas d'un accompagnement social, ce qui paraît pourtant à la portée des caisses.

La première, publiée en 2021¹⁹, met en évidence un effet positif sur les personnes bénéficiaires, qui estiment à 76 % que leur situation a été améliorée par l'accompagnement. Les travaux conduits permettent en outre d'identifier cinq domaines sur lesquels l'accompagnement a des effets positifs considérés comme significatifs : les conditions matérielles d'existence, les compétences et les savoir-faire, la densité relationnelle, l'estime de soi et la santé. Ces effets positifs concourent au mieux-être de sept personnes sur dix.

La deuxième étude porte sur les effets produits par l'accompagnement social des familles monoparentales²⁰. La méthodologie retenue repose sur des entretiens conduits avec douze familles et dix travailleurs sociaux, en début et en fin d'accompagnement. L'objectif de l'étude était de mesurer les écarts entre effets attendus et effets réels de l'accompagnement. Les effets de l'accompagnement permettent une stabilisation de la situation des personnes à court terme. À moyen terme, ils semblent être positifs quand la dynamique relationnelle entre l'accompagnant et le travailleur social est bonne et quand les ressources mobilisables auprès des partenaires de la Caf sont disponibles. À l'inverse, quand ces conditions ne sont pas réunies, les trajectoires sont moins positives, ce qui semblent souligner les limites dans les capacités d'action des seuls travailleurs sociaux de la Caf sur des situations de grande précarité et de vulnérabilité.

Dans les départements, on peut également évoquer quelques démarches évaluatives, qui ont un lien plus ou moins étroit avec l'accompagnement social généraliste, comme par exemple des études sur les trajectoires des bénéficiaires du RSA (Val-d'Oise), ou la mise en œuvre d'assises de bénéficiaires des politiques d'accompagnement social (Lot).

¹⁹ APEX association de promotion des expériences sociales. Melaine Cervera, Céline Émond, Renaud Hourcade, Céline Jung, Rémi Le Gall. *Analyser les effets de l'accompagnement social sur les publics : une approche par les capacités et le bien-être*. CNAF, Dossier d'étude n° 224, 2021. Enquête qualitative auprès de 16 travailleurs sociaux et de 27 bénéficiaires, quantitative auprès de 1001 personnes.

²⁰ FORS - Recherche Sociale. Juliette Baronnet, Alice Best, Florence Brunet ; Nicolas Duvoux, Université Paris 8. *Accompagner les familles monoparentales. Moyens et enjeux de l'autonomisation de publics à la croisée des vulnérabilités*. Cnaf, Dossier d'étude n°225, 2021.

Le département de Meurthe-et-Moselle a annoncé vouloir développer son approche évaluative, dans le cadre de son schéma d'action sociale de proximité voté en 2024.

Seul le Val-de-Marne a mené une étude sur l'accompagnement généraliste à l'occasion de la réactualisation, inachevée, de son schéma action sociale de proximité. Le département a ainsi fait appel à un cabinet extérieur, qui s'est attaché à répondre à plusieurs questions, notamment sur l'adaptation des pratiques des travailleurs sociaux aux besoins des publics, et la contribution de l'accompagnement à la résolution des problèmes des personnes. Au final, seuls 23 % des accompagnements trouvent une résolution de leurs problématiques. L'étude souligne également des parcours bloqués et une progression limitée vers l'autonomie.

B - Une perception paradoxale de leur accompagnement par les bénéficiaires

Les juridictions financières ont réalisé un sondage auprès d'un échantillon de personnes accompagnées, qui repose donc sur leur perception, comme les quelques études précédemment citées. Il est cependant inédit de par son ampleur, puisqu'il a recueilli l'avis de 1 001 personnes accompagnées par toutes les Caf, et de 1 021 personnes par cinq départements²¹ de l'enquête. Ce sondage permet de mesurer la satisfaction de façon à la fois globale et détaillée, et de faire le lien entre l'intensité de l'accompagnement et l'appréciation positive de ses effets.

1 - Une forte satisfaction pour l'accompagnement dans les Caf et les départements ne concernant pas ses effets directs

Les personnes accompagnées expriment un fort niveau de satisfaction globale concernant leur accompagnement, que cela soit par des travailleurs sociaux des Caf ou des départements. Les résultats sont d'ailleurs proches, entre les deux institutions.

Selon l'enquête, 86 % des personnes accompagnées dans une Caf, et 83 % dans les départements sont satisfaites, à titre personnel, de l'accompagnement dont elles ont bénéficié. Parmi elles, 58 % se disent très satisfaites dans les Caf, et 56 % dans les départements. Les dimensions de l'accompagnement qui rassemblent le plus d'appréciations positives ne

²¹ Le département du Lot n'a pas été en mesure de transmettre les coordonnées des personnes accompagnées par ses services.

concernent pas, toutefois, ses effets directs, mais le sentiment de soutien qu'il apporte, ainsi que son organisation et les conditions générales de son déroulement.

Ainsi, 76 % des personnes accompagnées dans les Caf, et 77 % dans les départements estiment que l'accompagnement leur a permis de se sentir réellement soutenues. 61 % de ces mêmes personnes dans les Caf, et 69 % dans les départements considèrent que l'accompagnement leur a permis de reprendre confiance en elles.

Les personnes accompagnées considèrent toutefois majoritairement que l'accompagnement n'a rien changé dans leur autonomie, voire qu'elles sont moins autonomes qu'auparavant, pour réaliser des démarches, et pour gérer leur quotidien, comme le précise le tableau suivant.

Tableau n° 18 : appréciation des personnes accompagnées de l'effet de l'accompagnement social sur leur autonomie

	Pour la réalisation de démarches		Pour la gestion du quotidien (budget, famille, etc.)	
	Caf	Cinq Départements	Caf	Cinq Départements
<i>Plus autonome</i>	40 %	46 %	30 %	3 %
<i>Moins autonome</i>	2 %	3 %	2 %	3 %
<i>Cela n'a rien changé</i>	57 %	49 %	65 %	55 %
<i>Ne se prononce pas</i>	1 %	2 %	3 %	3 %

Questions posées : « En ce qui concerne la réalisation de vos démarches/la gestion de votre quotidien, le fait d'être accompagné par une assistante sociale vous a-t-il rendu... ». Source : juridictions financières, d'après l'enquête BVA.

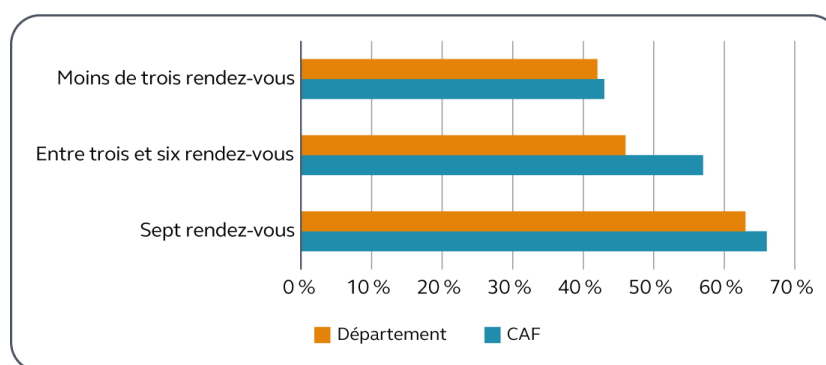
2 - Le lien entre l'intensité de l'accompagnement et l'appréciation positive de ses effets

Les effets ressentis de l'accompagnement sont plus ou moins importants selon le type de difficultés rencontrées par les personnes. Les difficultés administratives sont celles pour lesquelles les effets sont les plus forts. 61 % des personnes accompagnées dans les Caf, et 57 % dans les départements estiment que leurs difficultés administratives ont été réduites grâce à l'accompagnement. Cette proportion est également importante pour les difficultés familiales (47 % dans les Caf, 45 % dans les départements) et les difficultés financières (44 % dans les Caf, 42 % dans les départements).

À l'inverse, les effets ressentis sont moindres pour les problèmes de santé (23 % de satisfaits dans les Caf, 28 % dans les départements) et

pour les difficultés de logement (46 % dans les Caf, 35 % dans les départements), deux domaines dans lesquels les leviers dont disposent les travailleurs sociaux sont comparativement moins importants. Les effets et la satisfaction des personnes accompagnées varient également en fonction de l'intensité de l'accompagnement prodigué. Les personnes bénéficiant de sept rendez-vous annuels ou plus avec un travailleur social de la Caf, sont plus de 65 % à estimer que leur situation s'est améliorée grâce à l'accompagnement social, contre 57 % pour celles ayant eu entre trois et six rendez-vous (respectivement 63 % et 46 % dans les départements) et un peu plus de 40 % pour celles ayant eu moins de trois rendez-vous (dans les Caf comme dans les départements).

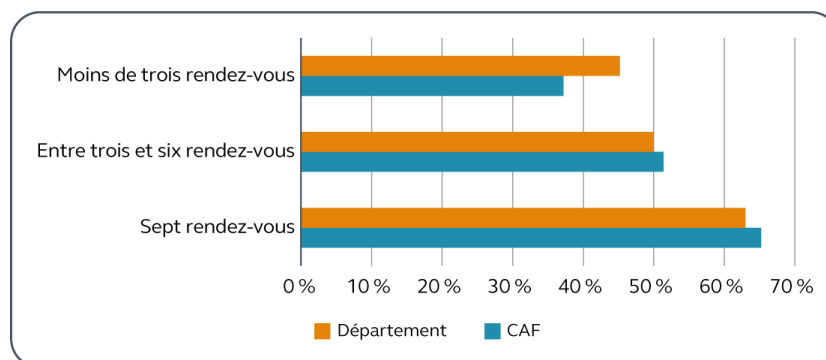
Graphique n° 4 : part des personnes qui estiment que leur situation s'est améliorée grâce à l'accompagnement, en fonction du nombre de rendez-vous annuels



Source : juridictions financières, d'après l'enquête BVA

Il en est de même pour l'impact sur l'autonomie. Parmi les personnes bénéficiant de sept rendez-vous ou plus par an avec un travailleur social de la Caf, 65 % s'estiment plus autonomes dans la gestion de leurs démarches ou de leur quotidien (63 % dans les départements) ; elles sont 52 % pour trois à six rendez-vous (50 % dans les départements), et 36 % pour moins de trois rendez-vous (45 % dans les départements).

Graphique n° 5 : part des personnes qui estiment être plus autonomes dans leur démarche ou la gestion du quotidien en fonction du nombre de rendez-vous annuels



Source : juridictions financières, d'après l'enquête BVA

La petite fraction des bénéficiaires d'un accompagnement de plus de sept rendez-vous (9 % des répondants accompagnés par les Caf et 15 % par les départements) déclare des effets beaucoup plus fréquents sur l'amélioration de leur situation personnelle comme sur leur autonomie dans la gestion du quotidien ou de ses démarches. Ce dernier constat redouble l'intérêt, pour les Caf et les départements, d'identifier avec précision, parmi le public accompagné, le public cible pour lequel un grand nombre de rendez-vous sera adapté.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Dans les départements, les dépenses consacrées à l'accompagnement social ont augmenté sous l'effet des revalorisations accordées aux professionnels. Si l'évolution des emplois destinés à ces missions est plutôt modestement orientée à la hausse, dans le même temps, l'augmentation du coût de l'emploi a été plus soutenue sur la période, de 9 à 15 % en fonction des choix des départements en matière de régime indemnitaire, en lien avec l'inflation cependant. L'accompagnement social délégué et les aides financières représentent également des coûts variables, pas toujours identifiés et dont les montants représentent de 15 à 52 % du total du coût de l'accompagnement social. Sur la période, le coût global est relativement maîtrisé dans les départements examinés pour lesquels les données sont disponibles.

Au final, la dépense d'accompagnement social représente entre 2 et 3,5 % des dépenses nettes d'action sociale des départements étudiés, et dans les deux départements pour lesquels l'information est disponible, l'information-conseil mobilise 400 € par personne suivie et par an, et l'accompagnement social 1 200 €. Par extrapolation, au niveau national le coût de l'accompagnement social assumé par les départements est estimé à environ 1 Md€ (fourchette basse).

Dans la branche famille, la baisse du nombre de travailleurs sociaux est importante (-9,7 %). Les emplois de travailleurs sociaux représentent 5 % des emplois de la branche famille mais 30 % des emplois supprimés sur la période de la COG, en cohérence avec le recentrage stratégique de la Cnaf. Le coût moyen de l'emploi de travailleur social est stable, à un niveau relativement élevé. Les aides financières représentent la moitié des coûts d'accompagnement social de la branche famille qui au final mobilisent 205 M€. La dépense totale progresse de 8,5 % sur la période. Rapporté au nombre de bénéficiaires, le coût d'un suivi par la branche famille est proche de celui observé en département : 469 € par personne et par an pour une information conseil et 1 406 € pour un accompagnement.

Les départements comme les Caf ne disposent pas aujourd'hui de travaux pour suivre les effets de l'accompagnement. Non seulement ils n'assurent pas de suivi attentif des processus de sorties des personnes accompagnées, ni de leurs trajectoires après la sortie, mais ils ne disposent pas non plus d'outils de mesure systématique de la satisfaction des acteurs (travailleurs sociaux, personnes accompagnées). Le travail d'interrogation de bénéficiaires réalisé par la Cour livre un résultat paradoxal : ceux-ci sont très majoritairement satisfaits de l'accompagnement reçu, tout en observant que leurs difficultés de fond (logement, emploi, etc.) n'ont pas été résolues.

La Cour des comptes formule donc la recommandation suivante :

5. *Réaliser des études de trajectoires des personnes accompagnées et évaluer les effets de l'accompagnement, le cas échéant en mutualisant ces travaux entre Caf et départements et entre départements, en partenariat avec les administrations compétentes (départements et Caisse nationale des allocations familiales).*
-

Chapitre III

Les pratiques des travailleurs sociaux et les organisations mises en œuvre par les départements et les Caf à revoir

La démarche d'accompagnement social pourrait être améliorée, tout d'abord du point de vue des pratiques des travailleurs sociaux, en particulier sur la progression du nombre de rendez-vous avec les personnes, l'appropriation des systèmes d'information, et la culture de suivi d'activité. D'un point de vue organisationnel, les institutions devraient veiller à une meilleure répartition des moyens sur les territoires, et au renforcement de leur pilotage de l'activité de l'accompagnement.

I - Des pratiques professionnelles devant évoluer pour améliorer le suivi et le caractère intensif de l'accompagnement social

Les faiblesses de l'accompagnement social évoquées dans les pages précédentes sont aggravées tant par les difficultés liées à la crise d'attractivité du métier de travailleur social, qui peut expliquer des difficultés à pourvoir les postes dans certaines régions, que par le faible nombre moyen de rendez-vous assurés par les professionnels et certaines réticences à l'évolution des pratiques. Ces constats conduisent à envisager une révision partielle du dispositif de formation.

A - Les travailleurs sociaux : une culture professionnelle forte, une attractivité du métier en question dans certains territoires

L'accompagnement social généraliste est mis en œuvre par des professionnels ayant un profil très typique. Dans les départements, il s'agit de femmes à 97 %, titulaires d'un diplôme d'État d'assistant de service social dans 79 % des cas, de conseiller en économie sociale familiale dans 19 % des cas, dont l'âge moyen se situe autour de 42 ans et qui ont entre 11 et 13 ans d'ancienneté dans leur collectivité.

Imprégnés d'une culture professionnelle forte, au service de personnes fragiles socialement et économiquement et en situation difficile, avec la volonté de les aider à progresser vers l'autonomie, les travailleurs sociaux expriment souvent, en entretien, un sentiment grandissant d'incompréhension et de lassitude face à l'évolution de leurs conditions d'exercice, largement relayé par les livres vert et blanc du travail social²². Ils ressentent durement le poids d'une misère sociale jugée en croissance, qui déborde leurs capacités d'accueil, et qui entraîne des situations selon eux toujours plus dégradées. Ils ressentent également très mal le fait de manquer d'outils et de moyens adaptés pour aider véritablement les personnes : le sentiment d'être débordés par le flux est aggravé par celui de ne pas pouvoir offrir de réponse satisfaisante sur le plan qualitatif.

En outre ce sentiment d'impuissance est augmenté par leur perception d'une croissance forte des demandes de nature strictement administrative (demandes d'aide pour l'ouverture de droits, dans un contexte de dématérialisation des procédures) qui les conduirait trop souvent à jouer un rôle selon eux délaissé par d'autres institutions partenaires ayant réduit leur offre d'accueil. L'évolution des Caf permet, de fait, d'étayer cette perception par les départements, mais elle peut aussi résulter des comportements d'autres partenaires (centre communal d'action sociale, caisse d'assurance retraite et de la santé au travail, etc.) qui varient localement. L'existence d'un espace « France Services » permet aussi la prise en charge d'actes relevant de l'accès aux droits simple comme la lecture d'un courrier, l'aide au remplissage d'une demande administration ou la relance d'organismes pour connaître l'état d'avancement d'une demande.

²² Haut conseil du travail social, Livre vert du travail social (2022) et Livre blanc du travail social (2023).

Ils ressentent aussi une augmentation des contraintes de nature administrative (saisie dans les outils informatiques, alimentation des outils de *reporting*), avec le sentiment d'avoir moins de temps pour offrir des réponses satisfaisantes aux personnes. Ces décalages nourrissent fortement la thématique d'une perte de sens, née de la frustration ressentie dans l'exercice de leurs fonctions.

Ce ressenti contribue au déficit d'attractivité de la profession évoqué par l'ensemble des acteurs rencontrés, bien que parfois mal documentée et qui est d'une intensité variable selon les départements visités. L'augmentation du nombre de postes vacants est ainsi sensible dans presque tous les départements de l'enquête, mais plus particulièrement marquée dans les départements franciliens où elle atteint des proportions significatives, notamment dans le Val-de-Marne, mais aussi dans les territoires Val d'Oisien les plus à l'Est, en bordure de la Seine-Saint-Denis.

Dans le Val-de-Marne, les signes d'un défaut d'attractivité sont évidents. Trente postes par an en moyenne, qui concernent essentiellement les travailleurs sociaux, sont vacants au sein de la direction de l'action sociale, avec un pic en 2022 à 112, en raison, selon les agents, des coûts de logement, et de l'attractivité de l'employeur ville de Paris au détriment du département²³. La situation s'est néanmoins nettement améliorée en 2023.

Dans le Lot au contraire, les données communiquées n'illustrent pas de tensions de recrutement sur les emplois permanents de travailleurs sociaux. D'une part, le délai moyen de vacance de poste s'élève à 22 jours contre 32 en 2018 et 53 en 2019 et, d'autre part, l'effectif constaté sur postes permanents est stable à 69 depuis 2020.

Le problème d'attractivité de la filière est sans doute l'un des facteurs qui explique la récente évolution des niveaux de candidatures aux formations conduisant aux trois diplômes d'État de niveau III de la filière sociale (cf. *supra*).

²³ Le nombre de travailleurs sociaux polyvalents, en ETPT pourvus, a baissé de 19 % entre 2018 et 2022.

B - Un nombre moyen de rendez-vous assurés par les travailleurs sociaux qui peut progresser

1 - Dans les départements, un potentiel d'intervention important, en partie inexploité

Dans les départements qui ont fait l'objet de la présente enquête, le nombre de travailleurs sociaux effectivement mobilisés pour assurer les missions d'accompagnement social généraliste permet d'assurer des taux d'encadrement de la population très variables²⁴. Rapporté à la population, c'est dans le Lot que le nombre de travailleurs sociaux offre le meilleur taux d'encadrement, avec un travailleur social pour 3 000 habitants, soit près de deux fois plus que dans le Val-de-Marne et plus de deux fois plus que dans le Val d'Oise. Les écarts sont également très importants quand on rapporte le nombre de travailleurs sociaux aux bénéficiaires de minima sociaux : ils vont là encore du simple au double entre le département le mieux doté, le Lot, et le moins bien doté, le Val d'Oise.

Tableau n° 19 : taux d'encadrement de la population par les TS du département assurant l'accompagnement social généraliste, en 2022

	34	46	54	80	94	95
<i>BRSA / TS généralistes</i>	150	74	116	137	194	219
<i>Bénéficiaires minima sociaux / TS généralistes</i>	286	150	204	274	301	352
<i>Habitants / TS généralistes</i>	4 275	3 002	4 039	4 423	5 873	7 483

Source : juridictions financières, d'après données des départements et Insee

Les niveaux de file active des travailleurs sociaux et le nombre de rendez-vous qu'ils assurent annuellement sont également très variables. Le premier varie de 57 à 164 familles suivies simultanément par travailleur social dans les six départements de l'enquête, tandis que le second s'échelonne de 224 à 326 rendez-vous par an.

²⁴ Le taux d'encadrement est ici défini comme le rapport entre le nombre de travailleurs sociaux généralistes, en ETPT, et les populations potentiellement concernées par un accompagnement social (BRSA, BMS, habitants).

Tableau n° 20 : file active et nombre de rdv par TS, en 2022

	34	46	54	80	94	95
<i>File active par TS</i>	167	61	57	91	132	116
<i>Nbr de rdv par TS</i>	n.d.	n.d.	252	326	320	224

Source : juridictions financières, d'après données des départements et Insee

L'association des départements de France et certains départements mettent en exergue la difficulté et la complexité d'une activité comportant par ailleurs une forte charge émotionnelle ainsi que le risque d'une approche trop normée qui pourrait dégrader un peu plus l'attractivité des métiers. Mais les écarts très importants observés entre départements en matière de file active laissent penser que la définition d'une référence cible moyenne, commune à l'ensemble des acteurs, pourrait utilement donner un cadre de travail susceptible de conforter les professionnels.

2 - Dans les Caf, un nombre de rendez-vous par travailleur social n'atteignant pas la cible de la doctrine

En 2022, les travailleurs sociaux des Caf ont suivi chacun 97 familles en moyenne sur le périmètre du socle national, soit 2 % au-dessus de la référence fixée à 95 par la doctrine. Mais le nombre annuel de rendez-vous par travailleur social est de 264 en moyenne sur le périmètre du socle national la même année : il est donc de 36 % en deçà de la référence fixée à 416.

Le nombre de familles suivies par travailleur social varie dans des proportions importantes d'une Caf à l'autre, de 27 en Guadeloupe à 209 en Moselle. De la même manière, le nombre de rendez-vous par travailleur social varie d'une Caf à l'autre dans un rapport de 1 à 10, de 65 en Corse-du-Sud à 658 en Moselle, et cette variation est fortement corrélée avec le nombre de familles suivies par travailleur social.

Plus le nombre de familles suivies par travailleur social est important et plus ces travailleurs augmentent leur volume d'activité pour continuer à proposer un minimum de rendez-vous aux personnes accompagnées. À l'inverse, quand les travailleurs sociaux ont une file active moins importante, ils assurent simplement moins de rendez-vous au total, alors qu'ils auraient la possibilité soit de proposer des rendez-vous supplémentaires auprès des familles qu'ils accompagnent afin d'atteindre la cible de qualité fixée par la doctrine, soit de tenter d'améliorer le taux de recours.

L'exigence d'assurer une meilleure répartition des effectifs entre départements, comme cela a déjà été signalé, doit donc être complétée par celle de faire augmenter le nombre de rendez-vous assurés par travailleur social dans les Caf où il est plus faible, en leur fournissant les outils nécessaires. Avec les hypothèses de la doctrine (c'est-à-dire huit à dix rendez par accompagnement social et moins de trois pour les informations conseil) et en supposant des effectifs bien répartis entre caisses, la branche devrait être en capacité d'assurer 774 200 rendez-vous annuels auprès des familles, sur le périmètre du socle national. Or, seuls 444 100 rendez-vous ont été assurés en 2022, soit un écart de - 43 % par rapport au niveau de référence.

Ces deux leviers que constituent la répartition des effectifs et le nombre de rendez-vous assurés par les professionnels, complémentaires, doivent permettre d'équilibrer le service proposé aux familles sur le territoire (taux de recours) et d'améliorer l'intensité de l'accompagnement

3 - Un temps disponible pour l'accompagnement social conurrencé par d'autres missions

L'emploi du temps d'un travailleur social de proximité dans un département peut être divisé en trois types d'activités : écoute et orientation, accompagnement généraliste au sens de l'enquête, (qui inscrit la relation entre la personne et le travailleur social sur plus de trois rendez-vous), évaluation dite d'expertise (travail social « prescrit » dans le cadre d'une information préoccupante ou d'une procédure d'expulsion locative).

Il n'existe pas de données statistiques précises permettant de mesurer le temps de travail consacré à chacune des missions des agents des services sociaux départementaux, et donc la part de leur emploi du temps dédié à l'accompagnement des familles.

Dans le département de Meurthe-et-Moselle, l'étude de l'emploi du temps de quatre équipes comprenant 36 travailleurs sociaux au total a mis en évidence le fait que la part du temps de travail consacré uniquement à la fonction d'accompagnement au long cours est d'environ 40 %, celle affectée à la fonction d'accueil, d'écoute et d'orientation d'environ 35 %. Enfin, la fonction de diagnostic et d'évaluation dite d'expertise occupe environ 25 % de l'emploi du temps d'un travailleur social polyvalent.

Employeurs et travailleurs sociaux restituent la perception d'un alourdissement des tâches autres que l'accompagnement. Dans l'enquête d'opinion réalisée par les juridictions auprès des travailleurs sociaux, ils

sont d'ailleurs 47 % à estimer ne pas avoir suffisamment de temps à consacrer aux personnes accompagnées.

Ce constat repose la question des organisations pertinentes évoquée dans le premier chapitre, et de l'arbitrage délicat entre le recrutement de travailleurs sociaux capables de réaliser l'accompagnement, et celui de personnels moins qualifiés, spécialisés dans l'écoute et l'orientation.

Il en pose une seconde, celle de l'organisation optimale pour les fonctions de diagnostic et d'évaluation dite d'expertise, décrites comme croissantes, ce qui n'a pu être vérifié au cours de l'enquête. Sur le territoire du Grand Nancy, ou dans le département de la Somme, une équipe affectée aux évaluations préoccupantes a été constituée. Cette spécialisation d'une équipe de professionnels sur les fonctions d'expertise a pour vertu de ne pas placer les travailleurs sociaux généralistes dans une situation où l'accompagnement social est une variable d'ajustement dans une emploi du temps guidé par la mise en œuvre de dispositifs d'urgence.

Sur ce sujet, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a souligné la nécessité d'améliorer les conditions d'exercice des professionnels de l'accompagnement social, notamment pour qu'ils puissent occuper une part plus importante de leur temps aux missions et aux tâches relevant strictement de l'accompagnement social. Trois leviers pourraient être mobilisés pour atteindre cet objectif : la mise en œuvre de toutes les actions permettant de libérer les travailleurs sociaux du travail administratif ; l'amélioration substantielle du fonctionnement des systèmes d'information ; enfin l'amélioration du contenu de la formation initiale et continue.

C - Des pistes d'amélioration à rechercher en matière de pratiques professionnelles

1 - La nécessité d'améliorer et de fluidifier certaines pratiques professionnelles : la place du management, l'informatisation de l'activité, la diffusion de la culture du *reporting*

Trois types d'évolution paraissent particulièrement souhaitable pour faire évoluer les pratiques. D'une part, la place du management intermédiaire mérite d'être confortée : les responsables de terrain des travailleurs sociaux doivent être considérés comme des points d'appui essentiels permettant de garantir la qualité de l'accompagnement social offert.

En complément, la culture du *reporting* doit être davantage diffusée et présentée non pas comme une contrainte bureaucratique externe susceptible de parasiter le temps de travail des professionnels, mais une nécessité permettant d'assurer le pilotage de l'activité, la coordination des interventions et le suivi de l'accompagnement, en particulier en cas d'absence prolongée ou de départ, au bénéfice de celles-ci. Cette nécessité sera d'autant mieux comprise qu'elle puisera sa légitimité dans le cadre d'une réflexion partagée, et qu'elle sera soutenue par la mise en place d'outils performants générant à terme des gains fonctionnels pour les agents et une meilleure qualité du service rendu pour les personnes accompagnées, plutôt que des contraintes supplémentaires.

Enfin, en lien avec l'impératif précédent, la nécessité d'une informatisation performante et réussie de l'activité d'accompagnement social doit devenir un impératif dont l'intérêt est évident pour tous. C'est un enjeu de productivité, de qualité du suivi de l'activité, mais aussi et surtout une promesse d'amélioration sensible de la qualité de l'accompagnement proposé aux personnes. C'est également une réponse nécessaire à l'enjeu d'évaluation des effets des dispositifs et des modalités d'accompagnement proposées, afin de sélectionner ou de privilégier les pratiques les plus efficaces en termes de contribution à l'amélioration de la situation des personnes. L'expérience réussie de la branche famille doit de ce point de vue être considéré comme un exemple à suivre : la formalisation de la doctrine et des processus, la fixation des objectifs et l'outillage des professionnels avec un système désormais utilisé par tous et désormais bien acceptée ont permis une amélioration de l'activité d'accompagnement.

2 - L'amélioration de la formation

Les enjeux évoqués dans le présent rapport doivent en partie être pris en considération dès la formation des travailleurs sociaux, qui souffre elle-même d'une crise d'attractivité bien documentée depuis quelques années.

Cette crise est récente. Le nombre de diplômés des trois formations qui conduisent au métier de travailleur social a augmenté de façon nette sur moyenne période, ces vingt dernières années : entre 2002 et 2022, 153 000 personnes ont été diplômées, contre 85 000 de 1982 à 2000. Cette augmentation a porté principalement sur les diplômes d'État de conseiller en économie sociale familiale (+76,9 %) et d'éducateur spécialisé (+34,1 %) entre 2002 et 2022, alors que celui d'assistant de service social restait stable (+1,9 %). Pour les personnes inscrites à ces formations, sur la

même période, l'évolution est également positive pour les éducateurs spécialisés (+42 %) et pour les conseillers en économie sociale familiale (+71,9 %). La formation d'assistant de service social recule en revanche de 4,7 %.

La période la plus récente (2018-2022) se caractérise toutefois par l'infléchissement de plusieurs indicateurs : la diminution du nombre de candidats et la dégradation des taux d'accès (pour toutes les formations), la baisse du nombre des inscrits (pour la seule formation d'assistant de service social) et des diplômés (assistant de service social et éducateur spécialisé). Alors qu'il s'agit du plus ancien diplôme social, et du socle sur lequel ont été constituées les autres formations, le diplôme d'État d'assistant de service social connaît donc une érosion régulière à la fois sur moyenne et courte période. Les causes n'en sont pas établies avec certitude, même si certains acteurs évoquent une image dégradée du métier auprès des jeunes, qui l'associeraient à des missions essentiellement administratives, par opposition aux éducatrices spécialisées, qui interviendraient sur le terrain au plus près des besoins des publics.

Cet infléchissement intervient alors que les tensions de recrutement se sont aggravées pendant la période, au moins pour le métier d'éducatrice spécialisée, et surtout dans certains domaines spécifiques de l'accompagnement (protection de l'enfance) et dans certaines régions.

Pour répondre à cette crise d'attractivité, il apparaît donc nécessaire de proposer une offre de formation simplifiée et structurée autour du cœur de métier des travailleurs sociaux, à savoir l'accompagnement social. Une piste souvent évoquée est la création d'un diplôme unique.

Certes, les référentiels de formation des diplômes d'État d'assistant de service social, de conseiller en économie sociale familiale et d'éducateur spécialisé ont été révisés au 1^{er} septembre 2018 puis précisés en 2020 avec notamment pour objectif le passage des trois diplômes au niveau 6 du répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) et l'adossement au grade de licence (Bac + 3). Cette réforme marque un premier pas, qui doit être poursuivi, vers la construction d'une culture commune et le décloisonnement des pratiques du travail social en vue du renforcement de la polyvalence dans la prise en charge des personnes.

Par ailleurs, les maquettes de formation ne répondent que partiellement à l'évolution du contexte d'intervention des travailleurs sociaux et demeurent peu développées en ce qui concerne le pilotage de l'activité et les outils numériques. La constitution d'un tronc commun de connaissances aux trois diplômes d'État, se traduisant par une année de formation identique, permettrait d'atténuer des différences de cultures

métiers très fortes et de renforcer la fluidité dans la prise en charge des personnes. En parallèle, le renforcement de la culture de l'évaluation et du *reporting* du travail des futurs travailleurs sociaux est indispensable, en lien étroit avec la consolidation d'un environnement numérique à même de répondre aux besoins des personnes accompagnées.

Le ministère des affaires sociales, en tant que certificateur des formations, dans le cadre de la démarche engagée en 2024 et visant à réviser l'architecture des diplômes d'État du travail social, s'est engagé à conduire une démarche visant à moderniser et à améliorer le contenu de la formation, notamment pour adapter les compétences des futurs professionnels à l'évolution des besoins et à l'émergence des problématiques les plus récentes, ainsi qu'à améliorer la lisibilité de l'offre de formation et à amplifier l'effort visant la construction d'une culture professionnelle commune et au décloisonnement des diplômes.

II - Les organisations mises en œuvre par les Caf et les départements à revoir, en termes de répartition des moyens, de pilotage et de partenariat

Les modalités d'organisation des services ne reposent pas prioritairement sur l'analyse fine et actualisée des caractéristiques des territoires. La branche famille a dégagé les moyens de suivre et piloter cette activité. Ce n'est pas le cas dans les départements, qui doivent faire face à diverses difficultés dans le déploiement et l'utilisation de leurs systèmes d'information. Enfin, les délégations en matière d'accompagnement social devraient être renforcées, en particulier avec les centres communaux d'action sociale (CCAS), afin d'assurer un parcours lisible aux usagers.

A - Des modalités d'affectation réalisées sur des bases anciennes

1 - Une affectation des travailleurs sociaux ne reposant pas sur une analyse actualisée des besoins des publics

Le premier enjeu d'organisation des services est de répartir équitablement les travailleurs sociaux, en prenant en considération les caractéristiques économiques et sociales des publics sur les territoires. Les

départements et la branche famille disposent d'informations, notamment grâce à des observatoires, qui leur permettent d'avoir une connaissance fine, et actualisée régulièrement, des besoins des publics. Pourtant, ces éléments ne sont pas toujours utilisés pour décider, ou revoir, l'affectation des travailleurs sociaux sur les territoires.

Tous les départements de l'enquête ont retenu une organisation territorialisée de l'action sociale, qui repose sur un maillage de proximité, avec la mise en place d'espaces d'accueil inconditionnel (qui peuvent s'appeler maisons départementales des solidarités, espaces départementaux des solidarités, etc.). Les travailleurs sociaux généralistes y sont affectés, à titre principal. Dans le Val-de-Marne par exemple, département le plus petit (245 km²) mais aussi le plus peuplé de l'enquête (1,4 millions d'habitants), comportant seulement 47 communes, les services sociaux sont répartis dans 20 espaces départementaux des solidarités sur le territoire pour permettre aux administrés de se situer à moins de 30 minutes de l'un d'entre eux.

Dans le département du Lot, le département le plus rural et le moins peuplé de l'enquête (174 000 habitants) mais 20 fois plus étendu que le Val-de-Marne et comptant six fois plus de communes (5 217 km², 313 communes), l'accessibilité s'appuie sur un réseau de huit maisons des solidarités départementales, mais aussi sur 33 antennes permettant d'assurer des permanences, soit un total de 41 sites.

Dans ces différents espaces de solidarité, les modalités d'affectation initiales des travailleurs sociaux n'ont pas reposé sur les besoins économiques et sociaux des territoires, qui peuvent pourtant différer largement dans un même département. Elles se sont appuyées plutôt sur des organisations historiques, comme par exemple le regroupement d'anciens centres médico-sociaux au moment de la mise en place des maisons de solidarité, ou sur des critères simplement démographiques et de bassins de vie. Certains départements indiquent opérer régulièrement des transferts de postes en fonction de critères de pauvreté des populations et de leurs demandes (Val-de-Marne, Lot). D'autres ont engagé des réorganisations plus profondes de leurs services (Val-d'Oise, Hérault), en 2018, afin de faire correspondre l'affectation des travailleurs sociaux aux besoins sociaux des publics. Le rééquilibrage des équipes de travailleurs sociaux n'a pas été réexaminé depuis cette date. En Meurthe-et-Moselle, une étude de charges est en cours pour éclairer la répartition territoriale des moyens humains.

Dans la branche famille, au niveau national²⁵, l'analyse de la répartition des travailleurs sociaux dans les caisses laisse apparaître des disparités importantes. Le plafond d'emplois des travailleurs sociaux n'est pas fixé par la CNAF, qui n'a établi qu'un plafond d'emplois globalisé (toutes catégories d'emplois confondues) pour chaque caisse. Rapporté au nombre d'allocataires total, le nombre de travailleurs sociaux s'établit en moyenne à 1,232 ETP pour 10 000. 12 Caf ont entre 1,5 et 2 fois plus de travailleurs sociaux que la moyenne sans que cet écart ne soit relié à une prévalence plus forte des besoins de la population.

La Caf de l'Hérault et ses 300 000 allocataires, est la moins bien dotée, avec 12 travailleurs sociaux, quand le Val-de-Marne dispose de 44 travailleurs sociaux pour 287 000 allocataires et le Val d'Oise de 54 travailleurs sociaux pour 254 000 allocataires. La branche famille a fait valoir que son offre venant en complément de celle des autres opérateurs proposant de l'accompagnement sur un même territoire peut varier en fonction de l'intensité de celui-ci. Les disparités observées n'ont cependant pas pu être reliées en pratique à des variations dans l'offre de services de ces autres opérateurs.

2 - L'absence de formalisation des critères de répartition des dossiers entre les travailleurs sociaux

Une autre modalité d'organisation peut avoir une influence sur la qualité de l'accompagnement social : les principes d'affectation des dossiers individuels entre les travailleurs sociaux.

Dans les départements, la « polyvalence de secteur » représentait l'organisation historique. Elle consiste, pour un travailleur social, à se mettre à disposition de la population pour tous types de difficulté sur un secteur géographique donné. Progressivement, d'autres modalités d'organisation se sont développées, comme la « désectorisation géographique » (intervention des travailleurs sociaux sur l'ensemble des secteurs de leur espace départemental des solidarités), ou la « désectorisation par fonction » (spécialisation sur certaines interventions, comme l'accueil, ou les expertises en matière de protection de l'enfance). Au sein d'un même département de l'enquête, plusieurs types d'organisation peuvent ainsi coexister.

²⁵Au niveau des Caf, les travailleurs sociaux sont affectés dans leurs caisses, mais assurent aussi des permanences dans un nombre plus important de lieux (en général dans des locaux municipaux, des CCAS, des structures départementales, des centres sociaux, ou des espaces France Service).

Dans la plupart des cas, ce sont les équipes de travailleurs sociaux, et non leur hiérarchie au niveau « central » (directions d'action sociale), qui décident d'appliquer la polyvalence de secteur, ou la spécialisation sur certaines missions. Les options entre les différentes organisations ne s'appuient donc pas sur une analyse des besoins des publics, par exemple à partir des données économiques et sociales des territoires, mais plutôt sur l'appréciation des agents.

Par ailleurs, la répartition équilibrée des dossiers entre les travailleurs sociaux repose sur des réunions dites de « régulation », au sein des équipes dans les territoires. Cette phase, pourtant importante, est insuffisamment formalisée : dès lors, les principes de répartition des dossiers reposent sur une appréciation au cas par cas des responsables de chaque équipe, qui peut donc différer en fonction des territoires, au sein d'un même département.

Dans les Caf de l'enquête, l'attribution des dossiers se réalise uniquement sur une base géographique, quelle que soit l'offre proposée. Il existe également des modalités de régulation de l'activité, qui seront développées ultérieurement.

B - Une efficacité du pilotage de l'accompagnement social dépendant de la qualité et de l'appropriation des systèmes d'information

La formalisation du suivi et du pilotage de l'accompagnement social diffère de façon importante entre la branche famille et les départements.

La branche famille a mis en place des traitements automatiques et des requêtes informatiques qui identifient en continu les événements ciblés dans les offres (séparation, décès de conjoint ou d'enfant, impayés, monoparentalité). Le dossier de chaque foyer concerné est alors basculé automatiquement dans le système d'information *Gesica*, en vue d'une prise de contact avec les familles.

Cet outil informatique, déployé dans les caisses à partir de 2016, retrace pas à pas l'accompagnement social standard, les objectifs à atteindre, les démarches engagées, la date de fin d'accompagnement et la réalisation du bilan. Il permet de suivre précisément l'activité des travailleurs sociaux (nombre de rendez-vous proposés, modalités de rendez-vous, durée de l'accompagnement, nombre d'objectifs fixés, etc.). Un travail de longue haleine a été engagé par la branche pour que les travailleurs sociaux, qui ne manifestent plus d'opposition de principe pour son utilisation, s'approprient ce nouvel outil.

Gesica a précédé, et rendu possible, la définition d'objectifs chiffrés pour l'accompagnement social. Consignés dans la doctrine de la branche, ils se présentent sous une forme impérative, accompagnés d'indicateurs à suivre par travailleur social et globalement :

- les interventions individuelles doivent constituer 65 % du temps de travail annuel, et dans ce cadre, 35 % sont consacrés à l'information conseil et 65 % à l'accompagnement social,
- le nombre minimal de familles suivies au cours d'une année est de 95 (65 suivies en phase d'information-conseil et 30 en accompagnement social),
- le nombre de rendez-vous est fixé à deux pour l'information conseil et entre six et huit pour l'accompagnement, 70 % des rendez-vous dans le cadre d'un accompagnement doivent être réalisés en présentiel, et une visite à domicile est obligatoire.

Les systèmes d'information pour suivre l'accompagnement social généraliste dans les départements de l'enquête sont dans l'ensemble peu développés. Là où ils existent, ils n'ont été déployés que récemment. Avant 2018, des logiciels métiers ou des solutions internes permettaient en partie de suivre et de piloter l'accompagnement social généraliste. Toutefois, ils ne couvraient pas l'ensemble des activités d'accompagnement (Meurthe-et-Moselle, Val-de-Marne, Hérault), ou étaient complexes à entretenir (Val-d'Oise). Ces insuffisances ont conduit à l'acquisition d'outils spécifiques, qui a été accompagnée par de nombreuses difficultés et des coûts plus importants qu'anticipés.

En outre, ces logiciels ont rencontré des problèmes techniques, qui ont ralenti leur mise en place, parfois de plus d'un an (Meurthe-et-Moselle, Val-d'Oise) comme un interfaçage inabouti avec d'autres modules (Val-de-Marne), ou l'apparition de milliers de dossiers en doublons au moment de la reprise des données des anciens logiciels (Val d'Oise).

Surtout, les travailleurs sociaux ne se sont pas appropriés ces systèmes d'information. Malgré les actions de formation proposées par leur employeur, les saisies demeurent très partielles et ne traduisent donc pas fidèlement les situations d'accompagnement généraliste. Dans les départements, les travailleurs sociaux ont pu faire part de leur réticence concernant les logiciels de suivi, qui pourraient être utilisés comme des instruments de contrôle ; appréhension qui a pu être surmontée dans les Caf. Certains ont également fait part de difficultés techniques, avec des outils inadaptés à leur pratique, et chronophages à renseigner.

Ces logiciels ne permettent donc pas encore aux départements de disposer des informations nécessaires à un pilotage efficace, même s'ils se sont résolument engagés dans cette voie (Meurthe-et-Moselle, Val-d'Oise, Val-de-Marne).

C - Des principes des partenariats méritant d'être mieux définis

Dans les départements, le partenariat peut prendre diverses formes, dont la plus poussée est la délégation à d'autres acteurs, dans le cadre de conventions. La délégation peut concerner spécifiquement les bénéficiaires du revenu de solidarité active (avec la participation de plus en plus marginale des Caf, suite au resserrement de ses offres autour du socle national), ou s'adresser à tous les publics. À cet égard, il est nécessaire que les principes retenus pour la répartition des publics accompagnés permettent de sécuriser les parcours des personnes.

1 - L'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA)

Selon l'article L.262-27 du code de l'action sociale et des familles, le bénéficiaire du RSA a droit à un accompagnement social et professionnel organisé par un référent unique. À la suite d'une orientation décidée par le département, trois types d'accompagnement peuvent être proposés : l'accompagnement professionnel (réalisé par Pôle emploi), socio professionnel (par les CCAS, les missions locales ou des associations) et social (par le département). L'examen de ces conventions de délégations fait apparaître un chevauchement entre l'accompagnement socio professionnel et social. À titre d'exemple, en Meurthe-et-Moselle, les principes qui déterminent la répartition des publics entre les différents partenaires n'apparaissent pas clairement. Interrogé, le département a fait valoir les spécificités de l'accompagnement à visée socio-professionnelle réalisé par les associations, qui ne mobiliserait pas de travailleurs sociaux. Pourtant, en 2023, l'union départementale des associations familiales (UDAF) sur le territoire de Longwy était délégataire de l'accompagnement en « mobilisation sociale renforcée », qui est réalisé par un travailleur social. Ces situations doivent être évitées pour assurer une lisibilité du parcours aux bénéficiaires et aux administrations elles-mêmes.

Dans la branche famille, le déploiement de la nouvelle doctrine du travail social, et le resserrement des offres des Caf sur le socle national a entraîné une modification des partenariats avec les départements. Historiquement, les Caf assuraient en effet dans le cadre de conventions le suivi et l'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) majoré, auquel elles pouvaient consacrer jusqu'à deux tiers de l'activité de leurs travailleurs sociaux (Caf du Val-d'Oise). Dans certaines caisses, cette offre d'accompagnement a pu se maintenir, en étant

désormais centrée sur certaines familles allocataires, à la suite d'une séparation ou du décès du conjoint (Meurthe-et-Moselle).

2 - L'accompagnement « tout public » : des partenariats à renforcer avec les centres communaux d'action sociale

Les relations avec les centres communaux d'action sociale (CCAS), qui sont un acteur majeur de l'accompagnement social généraliste (non étudié dans cette enquête), pour l'accompagnement « tout public » sont parfois formalisées dans le cadre de conventions. Mais celles-ci sont souvent anciennes, et ne couvrent que très partiellement le territoire.

Certes, le département n'a pas compétence pour imposer aux communes et aux intercommunalités des modalités de coopération et d'articulation de leurs interventions. Pour autant, sa qualité de chef de file de l'action sociale, rappelée de façon constante par les lois de décentralisation, lui permettrait d'initier des travaux pour aboutir à de nouvelles conventions, si ce n'est avec tous les CCAS, du moins avec les plus importants du territoire. Il pourrait ainsi améliorer la qualité des relations, la lisibilité des parcours et la proximité avec les usagers. Certains départements ont d'ailleurs fait part de leur projet, dans les années à venir, de s'engager dans la voie de nouvelles conventions avec ces partenaires.

La référence de parcours : une démarche d'accompagnement partenarial difficile à mettre en œuvre

Initiée à la suite des États généraux du travail social de 2015, la démarche de référence de parcours devait être généralisée dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Il s'agit ainsi de proposer une coordination renforcée entre tous les acteurs sociaux, quel que soit leur champ d'action, pour un public particulier : les personnes en grande difficulté sociale. Un référent de parcours est désigné pour articuler les interventions sociales, en accord avec la personne accompagnée, et en lien avec l'ensemble des acteurs.

Des moyens importants ont pu être déployés, notamment au titre des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE) : organisation d'actions de communication à grande échelle, création de poste dédié à la sensibilisation des travailleurs sociaux sur ce dispositif, etc. Pour autant, le recours à cette démarche demeure peu fréquent dans les départements et les Caf de l'enquête, compte tenu principalement des difficultés à définir le processus de façon claire, et à former les travailleurs sociaux pour ce nouveau type d'accompagnement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les faiblesses de l'accompagnement social sont aggravées tant par les difficultés liées à la crise d'attractivité du métier de travailleur social, qui peuvent expliquer les problèmes de recrutement dans certaines régions, que par le faible nombre moyen de rendez-vous assurés par les professionnels et certaines réticences à l'évolution des pratiques. Ces constats conduisent à envisager une révision partielle du dispositif de formation.

En outre, d'un point de vue organisationnel, les institutions devraient envisager certaines évolutions. Il apparaît en effet que les modalités d'organisation des services d'accompagnement social ne reposent pas prioritairement sur l'analyse fine et actualisée des caractéristiques des territoires. Ainsi, les affectations des travailleurs sociaux sur les territoires reposent sur un maillage de proximité mais sont souvent réalisées sur des bases anciennes, qui mériteraient d'être actualisées plus régulièrement.

En termes de pilotage de l'activité, la branche famille a dégagé des moyens importants, qui ont permis la mise en œuvre et l'appropriation d'un système d'information spécifique de qualité. Les départements, quant à eux, ont dû faire face à diverses difficultés dans le déploiement et l'utilisation de leurs logiciels. Enfin, en ce qui concerne les partenariats sur les territoires, les délégations, par les départements, en matière d'accompagnement social devraient être renforcées, en particulier avec les centres communaux d'action sociale (CCAS), afin d'assurer un parcours lisible aux usagers.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- 6. veiller à l'équité de l'offre d'accompagnement sur le territoire en répartissant les effectifs de travailleurs sociaux en fonction des besoins (Caisse nationale des allocations familiales) ;*
 - 7. assurer ou achever le déploiement des systèmes d'information et garantir leur appropriation par les travailleurs sociaux pour piloter l'activité d'accompagnement social et améliorer sa qualité au profit des bénéficiaires (départements).*
-

Liste des abréviations

AAH	Allocation adulte handicapé
ASS	Assistant de service social
ATSE.....	Assistant territorial socio-éducatif
BMS	Bénéficiaires des minimas sociaux
BRSA	Bénéficiaire du revenu de solidarité active
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASF.....	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CER.....	Contrat d'engagement réciproque
CESF	Conseiller en économie sociale et familiale
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CPOG	Contrat pluriannuel d'objectif et de gestion
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FSE.....	Fonds social européen
FSL.....	Fonds de solidarité logement
GRH	Gestion des ressources humaines
IP	Information préoccupante
MASP.....	Mesures d'accompagnement social personnalisées
MDPH	Maison départementale pour les personnes handicapées
MDS	Maison départementales des solidarités
MSA	Mutualité sociale agricole
PASIP	Premier accueil social inconditionnel de proximité
PDI	Programme départemental d'insertion
PMI	Protection maternelle et infantile
PTI.....	Pacte territorial d'insertion

RDAS Règlement départemental d'action sociale
RIFSEEP Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions,
de l'expertise et de l'engagement professionnel
RSA..... Revenu de solidarité active
SDAS Schéma départemental d'action sociale
SPIE Service public de l'emploi et de l'insertion
SSD Service social départemental