

Le rôle de l'Etat dans la formation des travailleurs sociaux après la décentralisation

Les articles 52 à 55 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales donnent compétence aux régions, à compter du 1^{er} janvier 2005, pour définir et mettre en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux. Toutefois, l'Etat conserve une compétence notamment pour définir les orientations des formations sociales, créer, organiser et délivrer les diplômes de travail social. Dans son rapport annuel 2005, la Cour avait noté que le bon accomplissement de la mission de l'État était une condition du succès de la décentralisation et citait à ce titre : la création des diplômes ou leur redéfinition complète pour rendre possible la validation des acquis de l'expérience, l'organisation d'un cadre national pour leur obtention, et le contrôle de la qualité des formations. La Cour s'inquiétait aussi des lacunes du système d'information indispensable du fait du partage des compétences.

Deux ans après ces premières observations, la Cour souligne que les conditions d'une décentralisation réussie ne sont pas réunies. Il apparaît en effet difficile, à l'expérience, de tirer tous les bénéfices du transfert aux régions de la formation des travailleurs sociaux tout en maintenant, pour l'essentiel, les attributions de l'Etat sur les aspects pédagogiques.

La Cour avait souligné les difficultés de pilotage susceptibles de résulter de l'imbrication des compétences de l'Etat et de celles des régions

La réalité confirme l'analyse de la Cour. En effet, compte tenu des délais des travaux d'élaboration ou de révision des PRDF¹⁷ dans les régions, l'Etat a lancé la préparation et la publication des premières orientations nationales sans attendre que les schémas régionaux des formations sociales soient rédigés. Néanmoins, les régions semblent en accord avec l'Etat sur l'essentiel.

L'article 52 de la loi du 13 août 2004 prévoit que les établissements dispensant des formations sociales sont soumis à une obligation de déclaration préalable auprès du représentant de l'Etat. Ce dispositif s'ajoute à l'agrément délivré par les régions.

La compétence de l'Etat sur le volet pédagogique des formations a été réaffirmée à trois niveaux : par l'élaboration des référentiels de formation au niveau national, par l'organisation et la présidence des jurys pour les formations sanctionnées par un diplôme reconnu par l'Etat, par la capacité de conduire des inspections ou contrôles.

Il demeure une incertitude sur la valeur ajoutée de la déclaration préalable en matière pédagogique. En outre, le guide méthodologique sur sa mise en œuvre, destiné aux DRASS¹⁸, est toujours en cours d'élaboration.

La Cour avait noté que l'administration n'était pas en état de faire face à l'afflux des candidats à la VAE¹⁹.

De fait, compte tenu de la très forte demande de VAE en vue de l'obtention des diplômes de travail social et de santé, et en l'absence de moyens supplémentaires dans les DRASS, il a été procédé à une large externalisation de la gestion des candidatures en recourant au CNASEA²⁰.

La convention de gestion avec cet établissement public contient l'objectif d'une capacité de traitement de 60 000 candidatures par an. Mais au regard des effectifs autorisés au CNASEA, l'administration centrale a dû pratiquer une régulation de l'accès à la VAE, provoquant une diminution des candidatures reçues (près de 35 000 en 2005, près de 27 000 en 2006). L'opérateur estime

17) Plans régionaux de développement des formations professionnelles.

18) Directions régionales des affaires sanitaires et sociales.

19) Validation des acquis de l'expérience

20) Centre national pour l'amélioration des structures et exploitations agricoles.

que 93 postes seraient nécessaires (au lieu de 44) pour faire face à la montée en charge constatée.

De plus, les candidatures antérieures au 30 juin 2006, date de l'externalisation de la gestion auprès du CNASEA, restent gérées directement par les DRASS. Dans le contexte d'insuffisance des moyens, le transfert au CNASEA des 35 000 dossiers en stock, gérés en DRASS, paraît impossible à envisager malgré l'intérêt qu'il présenterait pour rendre aux services déconcentrés des marges de manœuvre et unifier le dispositif de gestion.

La VAE est un droit individuel qui s'exerce dans les délais fixés et rendus publics par le certificateur, elle fonctionne donc normalement « à guichet ouvert » à chaque période de dépôt de dossier. Cette logique de demande est aujourd'hui en conflit avec la logique d'offre régulée imposée par l'administration en raison des moyens limités. Elle pourrait déboucher sur des procédures contentieuses si les DRASS ne parvenaient pas, dans les délais, à satisfaire les 35 000 demandes antérieures en attente de réponse sur leur recevabilité.

Ainsi, la situation critiquée perdure malgré les tentatives d'y remédier. La Cour suggère que la DGAS, après avoir procédé à une évaluation des missions des 164 agents (ETP²¹), dont 130 conseillers (CTTS²²), affectés en DRASS aux tâches de contrôle pédagogique, concentre ses moyens sur la mise en œuvre de la VAE.

La Cour avait souligné une insuffisance des données sur les métiers du travail social

La Cour constatait l'insuffisance des données qualitatives et quantitatives sur les emplois dans le secteur du travail social qui sont nécessaires pour piloter le schéma national et en évaluer les résultats. Elle recommandait que les « plates-formes d'observation sociale » en place dans la plupart des régions fissent des professions sociales un sujet prioritaire de l'observation partagée.

La décentralisation rend encore plus indispensable de disposer d'un système d'information. Une circulaire du 11 juillet 2006 fait le point sur l'organisation régionale de l'observation sociale. Mais il ne ressort pas de ce texte que les professions sociales soient un sujet prioritaire de l'observation partagée, comme le recommandait la Cour. De plus, les initiatives prises en la matière n'ont pas encore été évaluées globalement par la DGAS.

21) Equivalents temps plein.

22) Conseillers techniques en travail social.

Or, l'administration centrale du ministère chargé des affaires sociales tient pour acquise l'impossibilité de rendre compte de la complexité des liens qualification/emploi dans des données nationales.

La Cour constate pourtant que des données qui établissent un lien entre qualification et emploi existent. Elle regrette aussi l'abandon de l'indicateur LOLF²³ sur le taux d'insertion professionnelle des diplômés au profit d'un indicateur sur le taux de diplômés délivrés par VAE qui traduit davantage l'effort de l'Etat que la qualité du service rendu.

La Cour avait largement anticipé les difficultés liées au processus de décentralisation de la formation des travailleurs sociaux. Elle ne manquera pas, à l'avenir d'apprécier l'évaluation des missions des agents affectés en DRASS aux tâches de contrôle pédagogique et la possibilité de les orienter vers la mise en œuvre de la VAE.

23) Loi organique relative aux lois de finances.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES
ET DE LA SOLIDARITÉS**

En préalable, il importe de souligner que les éléments d'anticipation par la Cour des difficultés de pilotage liées au processus de décentralisation ont été partagés par l'administration et ont contribué à la mise en œuvre par les services des réponses les plus adaptées. Il convient, cependant, de rétablir quelques éléments d'analyse.

- 1. La Cour indique que 130²⁴ conseillers techniques en travail social (CTTS) sont affectés dans les Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) aux tâches de contrôle pédagogique et suggère que soit étudiée la possibilité de les réorienter vers la mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience (VAE).*

En premier lieu, il convient de rappeler que les missions confiées aux CTTS ne se réduisent pas au contrôle pédagogique. La grande majorité des conseillers est affectée dans les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) et environ un quart seulement d'entre eux en DRASS. Or, c'est uniquement au niveau régional que sont traitées les questions de qualification et de délivrance des diplômes d'Etat de travail social. L'expertise des CTTS est, notamment, sollicitée en ce domaine pour l'organisation, l'encadrement des sessions de jurys et la délivrance des diplômes d'Etat de travail social, que ce soit à l'issue de la formation ou par la voie de la validation de l'expérience (VAE), les relations avec les établissements de formation préparant aux diplômes d'Etat (incluant la déclaration préalable – cf. intra- et le contrôle pédagogique), ainsi que les relations avec les professionnels, employeurs et salariés.

S'agissant de l'accès aux diplômes sanitaires et sociaux par la voie de la VAE, la Cour indique que 35 000 candidats (dossiers de demandes antérieures à l'externalisation de gestion au CNASEA) sont en attente de réponse sur la recevabilité de leur demande.

Notons d'emblée que le sujet dépasse le périmètre de « la formation des travailleurs sociaux », objet du rapport, puisqu'il concerne également les diplômes sanitaires ; les DRASS sont, en effet, autorité certificatrice tant pour les diplômes sanitaires que pour les diplômes sociaux²⁵ ; En outre, fort heureusement, aucun des ces 35 000 candidats à un diplôme sanitaire ou social n'est plus en attente d'une décision administrative, quant à la recevabilité de sa demande.

24) Il faut préciser qu'au 31 décembre 2007, le corps des conseillers techniques en service social ne devrait plus compter que 124 conseillers en activité.

25) L'externalisation de gestion au CNASEA concerne les dossiers des candidats aux diplômes sanitaires et sociaux.

Au 12 mars 2007 (enquête DGAS²⁶ auprès des DRASS), parmi les 35 000 dossiers demeurés à la charge des DRASS lors de l'externalisation de gestion au CNASEA, figuraient :

- d'une part 19 533 dossiers de candidats qui avaient été déclarés recevables mais n'avaient pas encore remis leur livret de présentation des acquis de leur expérience en vue du passage devant un jury ou dont le passage était programmé pour une prochaine session ;
- d'autre part 15 591 dossiers de candidats auxquels une partie du diplôme avait été attribuée par un jury et qui disposent de 5 ans pour obtenir la totalité du diplôme, selon leur choix, au titre d'une évaluation complémentaire par VAE ou dans le cadre d'épreuves de certification, après avoir effectué un complément de parcours par la voie de la formation.

Une enquête rapide effectuée en octobre 2007 permet d'évaluer le nombre de dossiers de candidatures demeurant à la charge des DRASS à ce jour à environ 25 000 dossiers. On le voit, les services des DRASS se sont très fortement mobilisés sur l'enjeu de qualification que représente la VAE dans le secteur sanitaire, social et médico-social, compte tenu du fort développement de l'emploi dans ce secteur.

La reprise de la gestion de ces dossiers par le CNASEA est prévue dans les toutes prochaines semaines. Une réflexion est actuellement menée pour accroître la capacité du CNASEA afin de faciliter encore la fluidité du traitement du processus de VAE.

2. S'agissant de la déclaration préalable à laquelle les établissements souhaitant dispenser la formation préparant aux diplômes d'Etat sont soumis : elle permet à l'Etat de vérifier d'une part, la capacité pédagogique de l'établissement de formation à assurer la préparation des candidats, en conformité avec les principes des textes réglementant ce diplôme, d'autre part, de s'assurer de la qualification des personnels d'enseignement et de leur moralité²⁷ ;

26) La DGAS assure la « chefferie » de projet inter-directions pour la VAE des diplômes sanitaires et sociaux.

27) Nul ne peut, même de fait, y exercer une fonction de direction ou d'administration s'il a fait l'objet d'une condamnation pénale à raison de faits constituant des manquements à la probité, aux bonnes mœurs et à l'honneur. La personne physique ou morale effectuant la déclaration préalable doit justifier des titres et qualités des personnels d'enseignement et d'encadrement et de la relation entre ces titres et qualités et la formation dont la réalisation est envisagée.

Il faut souligner que cette capacité de vérification puis de contrôle du respect des programmes, de la qualification des formateurs et directeurs d'établissements et de la qualité des enseignements délivrés s'applique à des diplômés qui pour nombre d'entre eux sont présentés après une durée de formation de trois ans. La vérification et le contrôle pédagogique doivent donc être également considérés comme une garantie pour les étudiants qui s'engagent dans un tel cycle.

3. *Enfin, il est exact, comme le relève la Cour, que des données statistiques qui établissent un lien entre qualification et emploi dans le secteur social existent. Ainsi, l'enquête emploi de l'INSEE permet d'une part un chiffrage très global du nombre des professionnels du travail social et d'autre part de préciser leurs caractéristiques²⁸. La Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (DREES) organise des enquêtes permettant de connaître le nombre des personnels employés dans différents types de structures, avec une désagrégation selon la fonction et la qualification. Il est, toutefois, nécessaire de combiner ces sources entre elles pour obtenir une vision d'ensemble des métiers du social, avec un risque de doubles comptes ou d'omissions, ce qui rend cette estimation délicate. La périodicité de réalisation du rapprochement de l'ensemble de ces études n'a pas permis de maintenir l'indicateur LOLF de taux d'insertion professionnelle des diplômés dans l'emploi.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU CNASEA

Dans son rapport annuel de 2005 relatif au rôle de l'Etat dans la formation des travailleurs sociaux après la décentralisation, la Cour avait formulé des observations sur le traitement des dossiers des candidats à la VAE.

Elle note, dans le présent rapport, qu'une large externalisation de la gestion des candidatures à la VAE a été effectuée en recourant au CNASEA, ce qui s'est traduit par une convention conclue en juin 2006.

Au vu de l'expérience des DRASS, l'administration a estimé à 2 h 30 le temps de traitement d'un dossier, ce qui aboutissait à un effectif nécessaire de 93 postes pour gérer un flux de 60 000 dossiers par an.

28) Cf. *Etudes et Résultats* n° 441-novembre 2005 – les métiers du travail social – en 2002

Dès la signature de la convention, le CNASEA a mis en place, à Limoges, un centre unique de traitement des dossiers. Cela a nécessité de la part de l'établissement une grande réactivité ; dans un délai de trois mois, il a en effet fallu procéder à la location et à l'aménagement de locaux et au recrutement de personnel. **Les délais ont été tenus et la délégation nationale VAE a été opérationnelle dès le 1^{er} octobre 2006.**

Le flux attendu de 60 000 dossiers n'ayant pas été atteint, les moyens complémentaires n'ont pas été débloqués et la délégation a fonctionné avec **44 postes** (24 en 2006 et 20 supplémentaires recrutés au cours du premier trimestre 2007). Cet effectif a permis de traiter le flux de dossiers reçus fin 2006 et en 2007.

Au vu d'une année d'expérience, il apparaît que l'organisation mise en place par l'établissement permet, après formation des agents, de réaliser de substantiels gains de productivité.

Ainsi, à effectif constant de 44 postes, le CNASEA considère qu'en 2008 il sera en mesure de gérer un flux de l'ordre de 35 000 dossiers, mais également, contrairement à ce qui figure dans le rapport de la Cour, de reprendre les quelque 30 000 dossiers, antérieurs à son intervention, qui sont actuellement en attente dans les DRASS (mais ont déjà fait l'objet d'un traitement partiel).

La reprise de ces dossiers sera formalisée par l'avenant 2008 à la convention Etat-CNASEA.

Compte tenu de l'expérience que le CNASEA a acquis en la matière, il est aujourd'hui en mesure de proposer un service analogue à d'autres ministères qui rencontreraient des difficultés administratives de mise en place de la VAE.
