



PRESTO N°118 / JUIN 2022
Rapport PIVETEAU

PRESTO N°118 / JUIN 2022
Rapport PIVETEAU

PRESTO N°118 / JUIN 2022
Rapport PIVETEAU

PRESTO N°118 / JUIN 2022
Rapport PIVETEAU

8

1

1

o-

N

PRESTO

« EXPERTS, ACTEURS, ENSEMBLE... POUR UNE SOCIÉTÉ QUI CHANGE »

Conseil des ministres du 10 novembre 2021 :

En complément des engagements pris pour la revalorisation et les carrières des professionnels, le Gouvernement a confié à M. Denis Piveteau, personnalité reconnue du secteur du handicap, une réflexion plus globale pour accompagner et redonner des perspectives aux professionnels des établissements et des services médico-sociaux, après l'épreuve de la crise et alors que le secteur mène d'importantes transformations au service des aspirations des personnes handicapées et de leurs familles.

Le rapport est construit en 3 parties : Un ressenti, Une conviction, Une méthode.

1 – UN RESENTI

Les maîtres mots du rapport PIVETEAU sont « autodétermination », « pouvoir d'agir », « inclusion ».

Ce rapport voudrait faire croire **qu'au moment où les services publics sont le plus mis à mal voire leur existence mise en danger**, les personnes les plus en difficultés dans la société, pourraient par leur force « d'autodétermination » et avec leur « pouvoir d'agir » ne plus être mis à l'écart, être autonomes, intégrées, « incluses ».

C'est une blague ? Alors que les moyens manquent partout, que la fracture numérique, la misère et le cynisme des choix politiques et des gouvernants empêchent nombre de citoyens de faire valoir leurs droits, d'accéder aux démarches courantes y compris indispensables comme la santé, de qui se moque-t-on ? Allons-nous ici encore s'entendre dire que si les personnes n'y arrivent pas, c'est qu'elles n'ont pas utilisé « leur pouvoir d'agir » ? comme traverser la rue pour trouver du travail ?

Ce rapport annonce une transformation sociale radicale, pas moins que « *l'accompagnement au changement de la société tout entière* » (Page 22). Les travailleurs sociaux ne seraient plus là pour accompagner les personnes, mais pour accompagner la société à devenir « *accessible* » ! Le mot d'ordre de la transformation serait « *d'apporter des réponses* » au lieu « *d'offrir des places* » (Page 13). Notons ici, que Denis PIVETEAU a déjà développé cette idée en 2014 dans son rapport « *Zéro sans solution* ». A la Page 85 de ce rapport, on peut lire : *Quelques idées centrales du rapport : « L'offre sanitaire, médico-sociale et sociale doit se réorganiser pour ne plus simplement proposer des « places » mais des « réponses »*).

Déjà en 2014, « les réponses » consistaient à mobiliser « des dispositifs », des « plateformes », des « offres modulaires ».

Le placement, l'institution sont devenus des gros mots, place à « *l'efflorescence de nouveaux termes : « pouvoir d'agir », « autodétermination », « transformation inclusive* » (Page 7) ». Des concepts qui n'ont rien de nouveau, qui cherchent à faire disparaître les droits et la protection des personnes garantis aujourd'hui avec les institutions existantes.

Pour justifier de cette « transformation inclusive », l'auteur voudrait faire croire qu'il serait inédit de s'intéresser à la capacité des personnes à prendre des décisions pour elles-mêmes. L'auteur semble découvrir que le public du secteur social et médico-social peut agir, se faire entendre, chercher à progresser et vouloir être autonome.

**CE NE SERAIT PAS AUSSI SERIEUX,
ON PENSERAIT QU'IL S'AGIT D'UNE FARCE.**

Ce rapport est fondé sur un postulat faux.

Ce rapport laisse à penser que jusqu'à présent, les professionnels ne considéraient pas les personnes dont ils s'occupaient comme des citoyens à part entière.

Que fait Monsieur PIVETEAU des valeurs fondatrices de l'éducation spéciale ? De la pédopsychiatrie, de la psychanalyse, en passant par la psychothérapie institutionnelle ou encore par les méthodes pédagogiques Freinet ou Montessori ? Les valeurs de respect, de dignité, de citoyenneté ont toujours été le noyau dur de toute intervention ou accompagnement social, envers les personnes comme envers leurs familles.

Les professionnels du secteur n'ont pas attendu ce rapport pour mener leur travail en promouvant auprès des personnes handicapés, inadaptés ou en difficultés, leurs capacités et droits à agir, décider, faire valoir leurs droits, avoir une place dans la société. Les personnes n'attendent pas que « des réponses », elles veulent obtenir une place dans la société, une place respectée et digne. Pour en arriver là, la société doit garantir tout d'abord la protection des personnes, c'est pourquoi la FNAS FO le réaffirme, les institutions jouent un rôle essentiel dans l'organisation du secteur social et médico-social.

Un chapitre du rapport est réservé à l'aspect financier du secteur « insuffisamment porteur » :

Le passage à une « *logique de parcours* » évite certaines dépenses inutiles ou en doublon. Les professionnels ont bien compris que *logique de parcours* est synonyme de *logique financière*, c'est même déjà du vécu.

Le rapporteur reconnaît que certaines dépenses peuvent s'accroître, comme « *la crainte que la désinstitutionnalisation ne laisse demeurer dans les établissements spécialisés que les profils les plus complexes, qui sont aussi les plus coûteux en moyens mobilisés* » (Page 15). Dans les faits, ce n'est déjà plus une crainte, c'est la réalité. Réalité épuisante pour les professionnels comme pour les « profils » concernés !

La fermeture des internats médico-sociaux pour les enfants (IME et ITEP), voire leur disparition dans certains départements reportent les coûts en Protection de l'Enfance, avec des enfants qui doivent apprendre à vivre avec deux équipes éducatives, une de jour en médico-social, une de soirée, de nuit, de week-ends en Protection de l'Enfance ! Nous confirmons à Monsieur PIVETEAU que oui, « les financeurs sous-estiment les moyens requis » et rendent la vie beaucoup plus difficile aux enfants concernés par *les logiques de parcours inclusives*. Plus loin, l'auteur s'émeut des conséquences en termes de démotivation des équipes dont les projets ne sont pas retenus. Cependant, aucune émotion ni indignation n'apparaît sur le fait que ces appels à projets mettent les équipes en concurrence, ni sur fait que le projet retenu ne sera pas le plus innovateur, mais le moins coûteux !

Les professionnels du travail social, du médico-social, de l'aide à domicile sont expérimentés. Ils réaffirment que la volonté d'inclusion, de retour au domicile, d'autonomie ne peut s'imaginer que dans un cadre progressiste, qui demande de déployer des moyens, en particulier des moyens humains. Les travailleurs sociaux ont réclamé de longue date l'ouverture des établissements vers plus de souplesse entre le domicile et le collectif. C'était refusé faute de moyens !

C'est pourquoi ils se méfient des grandes tirades conceptuelles comme « *les logiques de parcours inclusives* ». Ils dénoncent ces politiques dites inclusives, mises en œuvre par les politiques libérales actuelles. Ce sont des politiques d'austérité dont les conséquences pèsent sur la qualité du service rendu et sur le confort de vie des personnes concernées.

Sur le volet financier, Monsieur Piveteau reconnaît **l'accaparement croissant des tâches administratives** (Page 16), avec les nouvelles obligations de traçage de l'activité, de reporting, de justification en tout

genre, qui s'ajoute aux rapports, écrits mais aussi au travail administratif et comptable. Ce qui ne l'empêche de prévoir dans ses propositions (Page 33) de « se donner les outils d'une véritable politique des revenus » **avec des données nouvelles** pour avoir une connaissance fine des métiers et de leurs rémunérations.

A ce propos nous apprenons dans le rapport PIVETEAU qu'« *un des aspects de la récente **crise des « oubliés du Ségur** » tient à l'extrême complexité et à la vétusté des tuyaux de revalorisation salariale et du divorce entre leur cloisonnement et les **nouvelles réalités du travail d'équipe** ».*

La FNAS FO réaffirme : la négociation salariale est une obligation légale de la négociation nationale paritaire nationale, elle passe par des accords entre les employeurs et les salariés. **Un accord par Branche professionnelle revalorisant tous les indices des grilles de classifications de 183 euros n'est ni complexe ni vétuste. Augmenter les dotations des financeurs n'a rien de complexe ni de vétuste non plus.**

2- UNE CONVICTION

Ce rapport décrit l'évolution en cours du secteur et ce vers quoi elle devrait aboutir : **à la transformation sociale de la société en société inclusive, autrement dit, le grand remplacement par l'inclusion.**

La partie qui nous intéresse fortement en tant que représentant des intérêts des salariés est celle où l'auteur décrit le lien entre cette évolution et la revalorisation des métiers. Pour Denis PIVETEAU, **aucune « revalorisation » des métiers ne pourra s'imaginer en dehors de ce « nouveau paradigme »** qu'est « la reconnaissance de la pleine citoyenneté et du pouvoir d'agir » leitmotiv du projet politique de la société « inclusive ». (Voir résumé Page 26)

Pour Denis PIVETEAU, la revalorisation des métiers du travail social peut échapper en partie aux lois du marché en raison du poids des budgets publics, ce à quoi nous n'adhérons pas. Mais, toujours d'après l'auteur, la revalorisation des métiers du travail social n'échappe pas à la règle implicite entre les professions : **l'utilité sociale**. La notion d'utilité sociale est vraiment subjective (donnons un exemple d'actualité, l'utilité sociale des métiers des cabinets comme Mac Kinsley). Il interroge alors le fait que l'utilité sociale des métiers du travail social, si elle ne concernait que les publics privés d'autonomie ou en marge de la vie sociale, ne se placerait pas dans un projet engageant la société tout entière. Les métiers du travail social seraient alors « confinés » implicitement dans l'accompagnement des « mis à l'écart », courant le risque d'être ainsi eux-mêmes des métiers mis à l'écart. (Page 21)

D'après ce rapport, la revalorisation de nos métiers dépend de la transformation de toute la société en société inclusive. (Alors que pour la FNAS FO, il faut revaloriser nos métiers et donner des moyens au secteur, pour construire une société de progrès social, de liberté et d'égalité).

Pour Denis Piveteau, les experts de cette transformation sont d'abord les personnes concernées elles-mêmes et d'autre part les professionnels qui les accompagnent. C'est pragmatique. C'est pourquoi il parle de **transformation des pratiques qui s'imposent au travail social**. Pour l'auteur, la transformation de l'environnement social en devient en quelque sorte le prérequis, et il ajoute que si cette transformation n'est pas puissante et crédible, **la transformation des métiers du travail social, et leur revalorisation, resteront illusoires** (Page 23). A bon entendeur.

Il termine cette partie concernant les professionnels en appliquant en « miroir », « le pouvoir d'agir » des personnes concernées, au « pouvoir d'agir » des professionnels. Pour tout salarié aiguisé aux relations de travail, au contrat de travail et à la subordination qui en découle, **c'est le chapitre « utopie des bisounours »** ! En voici quelques exemples (Page 24 et 25) :

- « *L'exercice hiérarchique est appelé à remplir une fonction facilitatrice et accompagnante* ». Dans la réalité, les cadres sont souvent confrontés à des conditions matérielles insuffisantes. Ils doivent gérer et prendre des décisions dans des situations contradictoires voire paradoxales entre le « projet éducatif » et les choix réels qui s'offrent à la situation ;
- « *Dans les métiers de l'accompagnement à la vie quotidienne, la qualité de vie au travail est une condition et un appui de la qualité du service rendu* ». Dans la réalité, le turn-over, les horaires découpés ou décalés, les revenus insuffisants rendent la vie des professionnels difficile, et impactent très fortement leurs conditions de travail ;
- Et un dernier chapitre sur les valeurs du management participatif, avec tous les concepts ambitieux comme *l'autonomie, l'intelligence collective, la gouvernance partagée, le leadership transformationnel*, qui sont, pour la FNAS FO, surtout une invitation à la co-élaboration d'une transformation du secteur dans laquelle les salariés, comme les personnes concernées, n'ont rien à gagner.

L'analyse est limpide. Dans ce rapport, en dehors de l'inclusion, point de revalorisation. L'individualisation est poussée jusque dans ses plus minces interstices, l'aspect social et collectif s'efface pour laisser place à la déshumanisation, à un accompagnement sur papier où la personne « concernée » est renvoyée à ses propres décisions.

Plus encore, en dehors de cet avenir « inclusif », point de salut. C'est tout le sens de la conférence des métiers, du chantage à la convention unique, des décisions gouvernementales autoritaires, en lieu et place de la libre négociation.

3 – UNE METHODE

Cette méthode est prévue pour s'élargir à l'ensemble du champ du travail social (Page 27), le point pivot est répété à l'envi : **priorité à la transformation inclusive.**

La méthode consiste en 4 agendas :

1. Un agenda de transformation « inclusive » du cadre de vie collectif (Pages 28 à 33)

Les collectivités territoriales sont les premières visées par ce rapport pour se mobiliser, le niveau national sera le niveau d'impulsion d'ensemble (Page 28). Seraient mobilisés, les financements publics de droit commun et la 5^{ème} Branche de la Sécurité Sociale. Le rapport propose de s'appuyer sur l'existant (les engagements publics pour un « Etat Inclusif ») et de disposer de données numériques, démographiques sur le handicap et l'autonomie, y compris dans le recensement de la population.

L'auteur envisage un changement radical : « *mobiliser les personnes elles-mêmes et les professionnels qui les accompagnent pour **travailler, en profondeur, la nature et la forme du service qui est réellement attendu*** ». Il décline les méthodes à employer pour y parvenir : territorialiser, déléguer aux départements, financer des initiatives, contractualiser, expérimenter, banaliser les expériences et former des experts Il va jusqu'à proposer **un rôle de prescripteur au travail social, remplacer le certificat médical par une attestation d'autonomie**, délivrée par un professionnel social compétent (par un exemple pour un dossier CDAPH).

Sur les rémunérations (Page 33 : se donner les outils d'une véritable politique de revenus), l'auteur explique que le secteur manque de données, contrairement au médical, il n'y aurait pas de données régulièrement publiées par l'INSEE, la DARES ou l'ACOSS.... Faut-il comprendre que la non-revalorisation du secteur, pourtant très encadré, agréé etc..., serait faute de données statistiques ?

2. Un agenda de renforcement des « habiletés » professionnelles

Tout en laissant la responsabilité aux « partenaires sociaux des Branches concernées », le rapport invite à passer progressivement des grilles de classifications conventionnelles vers « **une structuration par bloc de compétences** ». (Page 34)

Pour autant, l'auteur reconnaît que les craintes sont fondées sur le risque de baisse des qualifications. Il invite à conserver la structuration de base, à savoir les diplômes d'Etat actuels, et à les compléter par des **qualifications complémentaires, dites « en pratiques avancées »**. Ces qualifications permettraient d'introduire les nouveaux métiers chers à l'inclusion voulue : référent de parcours, coordonnateur de parcours comme pratique avancée d'éducateur spécialisé ou assistant de service social. Un autre exemple (Page 35), maître ou maîtresse de maison pourrait être une pratique avancée d'AES (diplôme état Accompagnant Educatif et Social).

Le rapport propose de solliciter les anciens membres de la CPC du travail social et de l'intervention sociale, (en septembre 2019, un décret a réuni en une seule CPC cohésion sociale et Santé, les CPC antérieures, commune à plusieurs ministères). Il semble à travers ce rapport que le gouvernement est invité à revoir sa copie.

De plus, Denis Piveteau **invite à constituer un « comité de filière »** incluant des acteurs publics, des organismes de formation etc..., comme cela s'est fait dans la « filière petite enfance ». **Pour la FNAS FO qui n'y est pas favorable**, ces méthodes de co-élaboration supplantent les négociations paritaires dans les Branches, concourent à une vision corporatiste, mêlant des organisations professionnelles ou encore du bénévolat, créant un cocktail peu enclin à finaliser des accords d'amélioration en droit du travail.

Pour finir sur **cet agenda d'habiletés professionnelles**, l'auteur fait des propositions concrètes en matière de formation et même de condition de travail, par exemple :

- Sur le contenu des formations initiales (Page 37), il propose d'intégrer *l'enseignement des bonnes pratiques* (comme si ce n'était pas déjà le cas), *les éléments fondamentaux de l'autodétermination* (la psychologie est déjà enseignée, plus largement d'ailleurs), *de conférer à tous une orientation plus marquée par l'ouverture aux acteurs de droit commun*.
- **Sur les conditions de travail**, il propose un accompagnement au logement pour les salariés dont les plages horaires de travail épousent les besoins des personnes accompagnées : accès au logement social, logements de fonction, aide à l'insertion professionnelle du conjoint, garde d'enfants mutualisée, l'accès gratuit ou bonifié, y compris en dehors des activités avec les personnes accompagnées, aux transports, à la culture et aux loisirs !

En résumé, les travailleurs sociaux seront bien intégrés, inclus.

3. Un agenda de transformation des organisations de travail

A nouveau, on a le sentiment que les établissements sont des prisons, sans exercice de la liberté individuelle et sans consentement à la vie collective (Page 41). Si c'est le cas dans les endroits où Monsieur

PIVETEAU s'est déplacé, ce sera aux professionnels concernés de se prononcer s'ils le souhaitent. **Pour la FNAS FO, ce n'est pas la réalité**, et lorsque des maltraitances institutionnelles se font jour, il est de la responsabilité des encadrants et des équipes de les combattre.

Il est question d'institution, entendue comme organisation de professionnels, non plus comme ensemble d'établissements. « *La désinstitutionnalisation doit concerner les personnes en situation de handicap mais elle ne devrait pas concerner les professionnels.* » (Page 42)

L'auteur invite à s'affranchir de la logique d'établissement. Il propose de refonder la loi du 2 janvier 2002 autour d'un concept unique de service médico-social, pour remplacer la dichotomie entre l'établissement et le service à domicile. (Page 43)

Il propose d'intégrer la stratégie Ressources Humaines (RH) et GPEC (Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences) au CPOM (Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens). Il évoque alors un vaste élargissement du champ de négociation aux secteurs social et santé, pour répondre, c'est l'argument avancé, aux difficultés d'évolution professionnelles liées aux transferts budgétaires. Un exemple est donné d'AES (accompagnant éducatif et social) à aide-soignant.

Sur l'évaluation externe, Denis Piveteau propose d'ajouter une thématique, la question du « pouvoir d'agir » distribué par l'institution.

La volonté est vraiment nette de faire évoluer le secteur social vers l'individualisation, la responsabilité des personnes, leur autodétermination, que l'on peut aisément traduire par « ne pas faire plus que ce que la personne demande ». Pour libérer encore plus les établissements vers du droit commun, l'auteur propose de « sécuriser la responsabilité pénale (Page 45), car « elle est souvent présentée comme un frein à la prise d'initiative », il préconise la rédaction des **diligences attendues d'un accompagnant prudent et non négligent**, et de s'inspirer de la démarche engagée autour des administrations du ministère de la justice et des affaires sociales, **sur la liberté d'aller et venir dans les établissements médicaux-sociaux**.

Dans cet agenda des organisations du travail, un chapitre est consacré à l'entourage familial, au « **pouvoir d'agir** » des accompagnants familiaux.

Un point d'évolution **pour les mandataires judiciaires à la protection des majeurs**, avec une reconnaissance explicite de leurs compétences pourrait passer par un diplôme d'Etat remplaçant l'actuel certificat. Dans ce monde inclusif du rapport Piveteau, le besoin de ces professionnels sera certainement accru. Leurs charges et leurs conditions de travail sont aujourd'hui déjà explosives.

Et pour finir cette partie, un **engagement citoyen, autrement dit bénévole**, à la lumière de la crise Covid et « des éléments de résilience » démontrés par « la réserve citoyenne » ou les « plateformes civiques ».

4. Un agenda pour de nouvelles règles d'allocation des ressources

Le rapport commence par rappeler que **les métiers du secteur social et médico-social sont une dépense publique**, d'une façon inédite : *la sécurisation de leur « pouvoir d'agir » est au nombre des objectifs de la dépense publique.*

Puis vient la question de la quantification, avec l'utilisation de la nomenclature SERAPHIN-PH qui s'impose comme une « représentation structurante » de l'activité des institutions médico-sociales, avec la vocation de servir de base à la tarification.

Pour Denis Piveteau, SERAPHIN-PH ne va pas assez loin, puisque l'outil ne prévoit pas de traduire l'expertise d'une équipe professionnelle dont le travail est dirigé vers la société ordinaire.

S'ajoute la difficulté d'apprécier la question des effectifs, au-delà de l'activité technique pure et quantifiable, ce que l'auteur appelle « **le temps présentiel** », qui pour lui est la traduction directe du « *pouvoir d'agir* » (Page 50). Non pas dans l'objectif de réévaluer les effectifs nécessaires (présence, être avec, écoute...), alors que l'auteur reconnaît les difficultés actuelles de recrutement dans les établissements et services et leurs conséquences directes sur la qualité du service (Page 48).

Loin de donner des perspectives confortables, l'auteur rappelle que dans les actes techniques (nomenclature SERAPHIN6PH) se glisse du temps de présence, « *il ne sera donc pas forcément nécessaire de majorer les dotations budgétaires au titre d'un besoin supplémentaire en temps présentiel* » (Page 49).

Dans cette partie, l'auteur remet en cause les appels à projets, met l'accent sur le financement d'innovations. Un paragraphe est consacré aux difficultés liées aux multiples financeurs, il évoque une évolution vers une fongibilité des budgets, ou encore des transferts de charges d'un budget public à un autre.

En conclusion :

« La valorisation des métiers du travail social, levier d'une démarche d'innovation sociale.

Le lien très fort entre *autodétermination des personnes* et *valorisation des métiers* n'est pas moins qu'un projet de société pour le rapporteur (Page 53). Dans sa conclusion, l'auteur liste 4 leviers :

- L'urbanisme, le cadre de vie quotidien
- Le déploiement de la 5^{ème} Branche
- L'éducation et la culture
- Les ressources humaines

Ce dernier volet, le levier des ressources humaines, est le sujet précis de ce rapport. Il le définit ainsi : « *l'engagement de femmes et d'hommes qui décident de mettre leur vie professionnelle au service de cette innovation sociale* ».

Quoi de neuf ?

Pour la FNAS FO et les professionnels du secteur, aucune innovation à l'horizon, aucune valorisation non plus ! Depuis qu'ils existent les travailleurs sociaux innovent chaque jour, montent des projets avec des bouts de ficelle, utilisent à fond les dispositifs de droits communs avec les personnes qu'ils accompagnent, passent des conventions avec des partenaires locaux dans de nombreux registres : logement, santé, emploi, loisirs, cultures etc....

Une grande inquiétude en revanche, qui n'est pas une nouveauté non plus, l'inclusion sert de prétexte au tarissement des budgets du secteur social et médico-social.