

Les auteurs de cette étude et les personnes citées sont les seuls responsables des opinions exprimées dans ce cahier. L'étude a été réalisée à la demande de l'UNCCAS, avec le soutien de la MNT et de l'INET. Ces opinions ne reflètent pas nécessairement les vues du commanditaire, mais ont pour objet de nourrir un débat jugé nécessaire.

Sommaire

Remerciements	9
Édito	11
Synthèse	13
Introduction	17
A. De la multiplicité et de l'importance des actions portées par les CCAS/CIAS	17
1. Un cadre législatif souple	17
2. Des champs d'intervention larges	19
B. Portrait général des personnels des CCAS/CIAS	19
C. Méthodologie : la parole des agents au cœur de la démarche	22
Partie I - La grande variété des environnements professionnels des CCAS a pour dénominateur commun une identité forte des métiers de l'action sociale	27
Chapitre 1 - Les invariants des métiers et des environnements de travail des personnels des CCAS	27
A. Des motivations humanistes	27
B. Une identité socio-professionnelle forte	32
C. L'enjeu de la reconnaissance	33
Chapitre 2 - La diversité des métiers et des profils des agents au service de la multiplicité des actions menées par les CCAS	35
A. La diversité des métiers, inhérente à la variété des CCAS	35
B. Agent du CCAS : un « profil-type non identifié »	41
C. Les formations initiales multiples des agents des CCAS/CIAS à l'origine du spectre très large de compétences et de savoir-faire présents au sein de ces établissements	41
D. Typologie des métiers des CCAS/CIAS	45
1. Les métiers de l'accompagnement	46
2. Les métiers « support »	47
3. Les métiers assurant les missions particulières des CCAS	48

PARTIE 2 - Face à la nouvelle donne sociale, les métiers connaissent des évolutions déterminantes entre adaptation et tension 51

Chapitre 1 - Les agents des CCAS confrontés à des évolutions sociales de grande ampleur 51

- A. Des nouveaux publics 51
 - 1. Le sentiment d'une précarisation des publics suivis 52
 - 2. La montée en charge de la dépendance 53
- B. Des contraintes financières accrues 53
- C. Le renforcement de la place des usagers 55
 - 1. Des usagers plus exigeants 55
 - 2. Une association accrue de l'utilisateur 55
- D. L'instabilité du contexte normatif 57
- E. La multiplication des partenaires internes et externes 57

Chapitre 2 - Pour tenir compte de cette nouvelle donne, des métiers au sein des CCAS en évolution 59

- A. Des métiers en mutation, en cours d'appropriation par les agents 59
 - 1. Des métiers au sein des CCAS de plus en plus marqués par les contraintes administratives 59
 - 2. Le développement des missions de gestion 60
 - 3. L'informatisation des métiers des CCAS 61
 - 4. La professionnalisation des métiers au sein des CCAS 62
 - 5. La polyvalence renforcée des agents des CCAS 63
 - 6. Des fonctions d'accompagnement au sein des CCAS de plus en plus développées 64
 - 7. Le développement des fonctions de coordination au sein des CCAS 65
- B. Des métiers sous tension 67
 - 1. La double difficulté du recrutement 67
 - 2. Un turnover variable selon les métiers 68
 - 3. La gestion du temps, une contrainte forte ressentie par tous les métiers des CCAS 69

4. L'absentéisme au sein des CCAS majoritairement lié à la difficile prévention de l'usure professionnelle	71
5. Les CCAS face aux risques psycho-sociaux et aux troubles musculo-squelettiques	71
Chapitre 3 - La structuration en cours de la fonction managériale ...	75
A. Des encadrants parfois peu formés aux fonctions de management et s'identifiant encore à leur cœur de métier	75
1. Une tension perçue entre culture métier et fonction de management	75
2. L'exercice des fonctions de management : forces et faiblesses	76
B. Un encadrement parfois mal perçu	77
1. Le poids de la hiérarchie	77
2. Certaines pratiques managériales perfectibles : le point de vue des agents	77
3. La difficulté d'être manager : le point de vue des encadrants	79
PARTIE 3 : Les leviers mobilisés par les CCAS pour s'adapter aux évolutions de leur environnement	81
Chapitre 1 - L'évolution de l'organisation des CCAS pour s'adapter aux contraintes de l'environnement	81
A. De nouvelles réponses organisationnelles	81
B. Communes et CCAS : des interdépendances fortes	84
Chapitre 2 - Le suivi des parcours professionnels, un levier d'adaptation incontournable	86
A. La formation, un outil mobilisé de manière inégale	86
B. La mobilité des agents et la fluidité des parcours professionnels, une dimension encore peu prise en compte .	92
Chapitre 3 - Des pratiques innovantes à développer pour favoriser le bien-être des agents et la qualité de leur travail	95
A. La lutte contre la précarité, un enjeu fort, de mieux en mieux pris en compte	95

B. Le développement d'un management favorisant l'autonomie et la participation des agents	96
C. Des expérimentations diverses pour améliorer le cadre de travail	99
Conclusion	103
Liste des abréviations utilisées	105
Annexes	107
Guide d'Entretien	107
Caractéristiques générales du panel	114

Remerciements

Nous remercions en premier lieu tous les agents des CCAS/CIAS, directeurs, responsables de service et agents opérationnels qui ont accepté de nous rencontrer et d'échanger avec nous, en toute confiance, sur leurs parcours, leurs expériences et la réalité de leurs métiers. Ces discussions ont donné lieu à des échanges particulièrement riches et stimulants et constituent la matière première de notre travail.

Tous nos remerciements vont également à l'Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale et à son Président, Monsieur Patrick KANNER, pour nous avoir donné l'opportunité de travailler sur une question déterminante pour l'action sociale d'aujourd'hui et de demain, nous avoir fait confiance pour mener à bien ce projet, et nous avoir accompagné tout au long de notre étude. Nous adressons en particulier à Monsieur Frédéric BODO, Chargé de mission – responsable « *Organisation des CCAS/CIAS et Petite Enfance* », nos plus sincères remerciements pour son suivi et sa disponibilité.

Enfin, nous sommes très reconnaissants à l'équipe pédagogique de l'INET, en particulier Madame Corinne KREMER-HEIN, responsable pédagogique de la promotion Simone de BEAUVOIR, pour son appui tout au long de notre travail.

Édito

Il n'est souvent de meilleure approche que de prendre le temps d'écouter ceux qui font vivre une structure au quotidien pour en mesurer l'étendue des missions.

C'est le pari qu'ont fait l'UNCCAS et l'INET en ouvrant les portes des CCAS/CIAS aux élèves administrateurs territoriaux chargés de mener l'enquête sur les spécificités des métiers au sein de ces établissements publics de proximité reconnus dans leur rôle d'accès aux droits, d'information, de prévention et de développement social.

Les résultats de ces travaux sont éclairants à plus d'un titre. Ils témoignent bien sûr des nombreuses évolutions de la demande sociale sur nos territoires. Nouveaux publics, nouvelles formes de précarité auxquels il faut répondre en dépit d'un environnement normatif parfois instable et de contraintes financières de plus en plus fortes.

A ces évolutions de la demande sociale font écho de nouvelles formes d'organisation, de nouveaux défis en matière de professionnalisation, de management, de mutualisation. Ces défis, s'ils sont connus, nécessitent de nouvelles approches qui réinterrogent inmanquablement les pratiques et les parcours professionnels de chacun. Ces défis qui bousculent le quotidien sont également sources d'innovations. En témoignent de nombreuses démarches décrites dans cette étude en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ou d'amélioration de l'environnement de travail des agents.

Dans ce contexte où les profils et les métiers sont aussi variés que les modes de fonctionnement propres à chaque structure, un point commun semble néanmoins partagé par l'ensemble des personnes interrogées : le maintien de fortes motivations individuelles. Cet élément compte pour beaucoup dans la valeur ajoutée apportée par le CCAS dans l'accompagnement de nos concitoyens les plus fragiles. Il importe que cette valeur ajoutée soit pleinement reconnue et valorisée. Il en va du maintien de la qualité du service public de proximité dans notre pays. Cette étude y contribue.

Jean-Paul ROUX

Membre du bureau de l'UNCCAS

Synthèse

Cette étude a pour objet de disposer d'une meilleure connaissance et visibilité des spécificités des métiers exercés au sein des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS), de leurs évolutions et difficultés, ainsi que des expérimentations menées sur le terrain pour y répondre.

La démarche engagée par six élèves administrateurs territoriaux pour le compte de l'UNCCAS est essentiellement qualitative. Ses résultats ne sont donc pas généralisables et ont avant tout valeur d'observations. Elle se fonde sur 54 entretiens menés auprès de personnels de 15 CCAS en France métropolitaine et en Outre Mer et place ainsi la parole des agents au cœur de l'étude.

Le premier constat dégagé met en exergue une identité commune, malgré la grande variété des environnements professionnels des CCAS.

Les agents mettent en valeur le travail social comme un élément fondateur de leur identité professionnelle, quels que soient leurs structures de travail, leurs statuts ou leurs collectivités de rattachement. La force des motivations humanistes qui animent les agents est un facteur d'unité qui structure cette identité socio-professionnelle. Face à l'insuffisante connaissance des missions et des métiers des CCAS, la reconnaissance de leurs utilités et de leurs spécificités apparaît nécessaire.

La diversité des métiers et des profils des agents des CCAS ne simplifie pas la compréhension de ceux-ci. Conséquence de la variété des CCAS et de leurs missions, chaque structure dispose de son propre répertoire des métiers et il n'existe pas de « *profil type* » des agents des CCAS.

Aussi variés soient-ils, on constate, dans un deuxième temps, que les métiers des CCAS font face à une nouvelle donne sociale, et connaissent de ce fait des évolutions déterminantes.

Les agents des CCAS sont confrontés à des évolutions sociales de grande ampleur. Cinq évolutions fondamentales ont pu être relevées lors de cette étude. Tout d'abord, l'émergence de nouveaux publics. Les personnes accompagnées sont plus nombreuses à être touchées par la précarité et, du fait du vieillissement de la population, sont davantage en situation de perte d'autonomie qu'auparavant. Par ailleurs, les agents des CCAS doivent gérer des contraintes financières accrues, ainsi qu'un contexte normatif instable, qu'ils ressentent fortement au quotidien. Enfin, à la multiplication des partenaires internes ou externes, se greffe le renforcement de la place des usagers. Une attention accrue est portée à leur association et à celle de leurs familles notamment depuis la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

Pour tenir compte de ces évolutions sociales, les métiers des CCAS connaissent des mutations et s'adaptent. On observe ainsi un renforcement des tâches administratives, en premier lieu lié à la complexification de l'environnement normatif. Par ailleurs, les contraintes financières accrues ont conduit au développement des missions de gestion et de suivi de l'activité. Pour s'adapter à cette nouvelle donne, l'informatisation des métiers, plus qu'indispensable, est une évolution en soi. Enfin, pour répondre à la diversification des publics et à la massification des problèmes sociaux, la professionnalisation des métiers et le renforcement de leur polyvalence sont devenus incontournables. Loin des logiques d'assistantat et de guichet, les fonctions d'accompagnement des usagers, ainsi que les fonctions de coordination entre les différents acteurs se développent de plus en plus, et modifient le contenu des métiers des CCAS.

Face à cet environnement en évolution, les métiers des CCAS semblent parfois sous tension. Celle-ci s'illustre par des difficultés de recrutement et un turnover variable selon les métiers. La concurrence avec les secteurs privés, associatifs et hospitaliers n'est dans les deux cas pas étrangère au manque d'attractivité que connaissent parfois les CCAS. Les problèmes liés à l'absentéisme, aux risques psychosociaux et aux troubles musculo-squelettiques sont également prégnants. Ils s'ajoutent à une forte contrainte temps qui pèse sur les conditions de travail, quels que soient les métiers.

Dans ce contexte, les fonctions d'encadrement apparaissent essentielles pour accompagner au mieux les évolutions des métiers des agents. Au sein des CCAS, les encadrants sont majoritairement issus de parcours dans le champ des solidarités et s'identifient encore grandement à leur cœur de métier. Si l'exercice de fonction managériale peut-être une source de motivation, il n'est cependant pas dépourvu de difficultés. Les encadrants se disent peu formés aux fonctions de management, et les valorisations financières ne sont pas, selon eux, significatives au regard des charges supplémentaires qui leur incombent. De plus, ceux-ci ne sont pas toujours bien perçus par les agents.

Face aux évolutions de leur environnement et des métiers de leurs agents, les CCAS s'adaptent en mobilisant différents leviers : évolutions organisationnelles, suivi des parcours professionnels et attention portée au bien-être au travail.

Les CCAS expérimentent différentes évolutions organisationnelles pour adapter au mieux leurs services aux besoins des usagers et aux contraintes de leur environnement. Parmi celles-ci, le recrutement de contrôleurs de gestion a pour objectif un meilleur pilotage de leurs ressources et la recherche de marges de manœuvre. Ils développent également le travail en transversalité entre services d'un même CCAS, mais également entre CCAS. Par ailleurs, les CCAS s'essaient à la mutualisation de certaines fonctions avec leurs collectivités de rattachement, qu'ils s'agissent de fonctions ressource ou opérationnelles. Enfin, la mutualisation la plus aboutie

consiste en la mise en place de centres intercommunaux d'action sociale (CIAS). Au-delà des possibles mutualisations financières et RH, les CIAS permettent la mise en place de services au plus près des besoins des habitants évoluant à l'échelle d'un bassin de vie. Ils peuvent également participer à une politique plus large d'attractivité du territoire.

Le suivi des parcours professionnels est un autre levier d'adaptation dont se saisissent les CCAS, d'une part, via la formation, qui reste néanmoins un outil mobilisé de manière inégale. La formation initiale prend une importance croissante, qui se traduit par une tendance à l'embauche de personnels plus diplômés, et à l'accompagnement vers ce type de formations des agents déjà en poste. Quant à la formation continue, si elle apparaît indispensable, l'offre reste incomplète et peu structurée. De plus, la formation continue est souvent envisagée comme un moyen de mieux exercer son métier, plus qu'un outil pour évoluer professionnellement. Dans ce cadre, certaines bonnes pratiques recensées dans les CCAS rencontrés gagneraient à être déployées plus largement. Parmi elles, la mise en place de plans de formation, de discussions sur les projets individuels au cours des entretiens annuels d'évaluation, ou encore le développement de l'analyse des pratiques professionnelles.

D'autre part, la mobilité des agents et la fluidité des parcours professionnels est une dimension encore relativement peu prise en compte. De nombreux freins à la mobilité ont pu être relevés. Pour y répondre, outre une politique de formation adaptée, la validation des acquis de l'expérience, le renforcement des passerelles avec la ville, ou encore le développement des outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, sont autant d'éléments essentiels pour les CCAS.

Enfin, les CCAS s'attachent de plus en plus à favoriser le bien-être des agents et *in fine* la qualité de leur travail. En premier lieu, les CCAS essaient de répondre au risque de précarisation de leurs agents. Ils mettent ainsi en place des démarches de titularisation, de mensualisation des salaires ou constituent des viviers de remplaçants. L'attention particulière portée au management apparaît comme un facteur incontournable. Dans la plupart des CCAS rencontrés, les agents sont de plus en plus associés à la gestion quotidienne et aux projets de leurs services, notamment via des temps d'échanges institutionnalisés, des pratiques de délégation voire des démarches « *management* ». D'autres pratiques ont pu être relevées afin de favoriser le bien-être des agents, telles que le déploiement d'une atmosphère de travail agréable ou l'adaptabilité du poste de travail aux difficultés que peut rencontrer le personnel.

Y a-t-il une spécificité liée au cadre de travail des CCAS et, si oui, comment s'exprime-t-elle pour les agents?

Face à cette question l'enquête menée auprès des agents des CCAS pour cette étude apporte plusieurs regards, analyses et solutions sans trancher définitivement.

Si les entretiens ont révélé des personnels motivés et passionnés par leur métier, ils ont aussi traduit une forme d'urgence de la situation à laquelle les CCAS vont devoir faire face dans les prochaines années. En effet, malgré les discours de conviction et l'absence de renoncement des personnes rencontrées, on ne peut manquer de constater une forme d'épuisement face aux difficultés croissantes et à l'équation impossible entre une demande sociale en hausse et des contraintes budgétaires toujours plus fortes. Le risque est grand dans les CCAS comme dans l'ensemble du secteur public social (et notamment les départements) de se retrouver dans les années à venir face à un nombre important de personnels en souffrance, d'autant plus que les CCAS sont peu armés pour y faire face avec des outils RH qui restent souvent embryonnaires, faute de moyens ou de volonté pour les développer.

Trouver des solutions innovantes, développer des pistes de réponse avec et pour les agents, voilà le défi auquel les CCAS sont aujourd'hui confrontés.

Introduction

L'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) a proposé à un groupe de 6 élèves administrateurs territoriaux en formation à l'Institut national des études territoriales (INET) de mener une étude sur le personnel des centres communaux d'action sociale (CCAS) / centres intercommunaux d'action sociale (CIAS).

Réalisée entre août 2013 et avril 2014, cette étude a pour objectif de dresser un panorama des ressources humaines des CCAS/CIAS. Il s'agit en premier lieu de disposer d'une meilleure connaissance du profil des agents et des spécificités de leur environnement de travail et d'offrir une plus grande visibilité à la pluralité des métiers exercés au sein CCAS/CIAS. L'étude a également pour but de comprendre les évolutions qu'ont connues les professions de l'action sociale et d'identifier les difficultés qui y sont attachées dans un contexte marqué par des ressources de plus en plus contraintes. Enfin, l'étude vise à faire connaître les expérimentations menées par certains CCAS et à valoriser ainsi les innovations entreprises au niveau local.

Avec près de 50 % des effectifs partant en retraite dans les 5 ans à venir, les CCAS/CIAS vont en effet connaître un renouvellement de leurs équipes et un besoin de nouvelles compétences. Ce bouleversement est l'occasion de dresser un état des lieux des ressources humaines des CCAS/CIAS et de mesurer, à travers la parole des agents de ces structures, la maturité de la fonction RH des CCAS/CIAS.

A. De la multiplicité et de l'importance des actions portées par les CCAS/CIAS

1. Un cadre législatif souple

Etablissement public administratif présidé par le maire de la commune, le CCAS constitue l'outil de base des politiques de solidarité portées par les communes. Résultant de la fusion des anciens bureaux de bienfaisance et des bureaux d'assistance, les CCAS, nommés jusqu'en 1986 « *bureaux d'aide sociale* », ont été créés par le décret-loi n°53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance.

La loi offre également la possibilité pour les communes regroupées au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de transférer tout ou partie de leurs compétences au centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

Définis par le code de l'action sociale et des familles (CASF), les CCAS exercent des missions tant obligatoires que facultatives. En vertu de l'article 123-5 du CASF, chaque CCAS doit ainsi :

- Participer à l'instruction des dossiers de demandes d'aide sociale : le CCAS a un rôle d'accueil des demandeurs, d'aide au renseignement des dossiers, de compilation et de validation des pièces justificatives, de transmission à l'autorité chargée de statuer sur la demande qui peut être le Conseil général, la Caisse d'allocations familiales (CAF) ou la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) ;
- Domicilier les personnes sans domicile stable ayant un lien avec la commune lorsqu'elles souhaitent bénéficier de prestations sociales (dont l'AME), obtenir une carte d'identité, bénéficier de l'aide juridique, s'inscrire sur les listes électorales ou exercer leurs droits civils ;
- Tenir à jour un fichier des bénéficiaires d'une prestation sociale (légale ou octroyée au titre de la politique d'action sociale de la ville et de son CCAS) ;
- Réaliser annuellement une analyse des besoins sociaux de la population sur le territoire communal afin d'évaluer les besoins de la population notamment ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté. L'analyse des besoins sociaux doit garantir la pertinence des interventions des CCAS afin de contribuer au développement social local.

Au-delà de ces attributions obligatoires fixées par la loi, chaque CCAS peut exercer des compétences extra-légales. A travers ces missions élargies s'expriment toute la richesse et la diversité de l'action sociale portée par les CCAS. Ainsi, le CCAS peut :

- Intervenir sous la forme de prestations en nature ou en espèces, remboursables ou non, en choisissant de mettre en place des dispositifs divers sous forme d'aides financières, d'actions ponctuelles ou durables de soutien à la population, d'actions adaptées à des publics spécifiques : personnes handicapées, personnes âgées, jeunes, familles, personnes en insertion, personnes sans domicile fixe, etc.
- Créer et gérer en direct les établissements et services relevant de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale (structures pour personnes âgées, pour personnes handicapées, hébergement d'urgence, services d'aide à domicile, services de soins infirmiers à domicile, etc.). Certains CCAS peuvent également porter des ateliers ou chantiers d'insertion et gérer des structures d'accueil de la petite enfance.
- Participer à l'accompagnement des personnes dans le cadre des dispositifs d'insertion.
- Assurer la coordination des acteurs à l'échelle de la commune/intercommunalité en soutenant notamment des structures de coordination et de concertation. Grâce à leur connaissance fine des autres acteurs sociaux sur le territoire, les CCAS sont à même de réorienter les personnes vers l'interlocuteur le plus adapté.

2. Des champs d'intervention larges

Le cadre législatif offre ainsi une grande souplesse aux CCAS quant au choix d'actions qu'ils souhaitent mener, en fonction des priorités politiques et des besoins sociaux de chaque territoire.

Domaines d'intervention des CCAS/CIAS¹

81 % des CCAS/CIAS agissent dans le domaine de la lutte contre les exclusions soit presque 2700 établissements ;

52 % des CCAS/CIAS interviennent dans le champ de l'aide à domicile soit près de 1700 CCAS/CIAS ;

44 % des CCAS/CIAS agissent en faveur d'actions d'animation et de prévention en faveur des personnes âgées, soit environ 1500 CCAS/CIAS ;

25 % des CCAS/CIAS gèrent des établissements d'accueil pour personnes âgées ;

23 % des CCAS/CIAS interviennent en faveur du soutien au logement et à l'hébergement ;

14 % des CCAS/CIAS sont mobilisés pour la gestion d'équipes et de services petite enfance ;

9 % des CCAS/CIAS mettent en œuvre des actions en faveur de l'enfance et de la jeunesse ;

4 % des CCAS/CIAS investissent le champ du handicap.

¹ Enquêtes et observations sociales, Panorama des domaines d'intervention des CCAS et CIAS, UNCCAS, n° 1, mai 2011.

Les CCAS, acteur clé des politiques de solidarités²

Les CCAS/CIAS gèrent 60 % des établissements d'hébergement pour personnes âgées autonomes (EHPAA), 720 foyers restaurants, 400 établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), des accueils de jour, des unités Alzheimer et participent à 98 % des centres locaux d'information et de coordination (CLIC) ;

1 CCAS sur 2 gère un service d'aide à domicile ;

1 établissement d'accueil de jeunes enfants sur 5 est géré par un CCAS ;

Les CCAS représentent un budget consolidé de 2,6 milliards d'euros.

² Enquêtes et observations sociales, Panorama des domaines d'intervention des CCAS et CIAS, UNCCAS, n° 1, mai 2011.

B. Portrait général des personnels des CCAS/CIAS

Au 31 décembre 2011, la Direction générale des collectivités locales recensait au sein des CCAS près de 123 000 agents, tous statuts confondus, soit environ 7 % du total des effectifs sur postes principaux³ de la fonction publique territoriale.

³ Certains agents exerçant plusieurs emplois dans la fonction publique, le poste principal est celui dont la rémunération est la plus élevée, les autres sont des postes secondaires.

Effectifs des CCAS/CIAS par statut et par catégorie hiérarchique au 31/12/2011					
	Titulaires	Non titulaires	Assistants maternels	Emplois aidés	Total
A	5 315	2 036			7 351
B	7 890	3 759			11 649
C	63 800	29 740	2 676	4 525	100 739
Non déterminée	870	2214			3 084
Total	77 875	37 749	2 674	4 525	122 823

Source : INSEE, traitement DGCL, département des études et des statistiques locales, 2012.

Effectifs des centres communaux d'action sociale par filière et par catégorie hiérarchique au 31/12/2011						
Filières	A	B	C	Non déterminée	Total	En % du total
Social	317	4 977	37 294	-	42 588	34,7
Médico-sociale	4 213	1 790	18 104	-	24 107	19,6
Technique	33	252	20 587	-	20 872	17,0
Administrative	2 562	3 206	12 577	-	18 345	14,9
Animation	-	733	2 781	-	3 514	2,9
Hors filière et autres	226	691	9 396	3 084	13 397	10,9
Total	7 351	11 649	100 739	3 084	122 823	100
Total en %	6,0	9,5	82,0	2,5	100	-

Source : INSEE, Traitement DGCL, département des études et des statistiques locales.

Effectifs des centres communaux/intercommunaux d'action sociale par cadre d'emploi par statut au 31/12/2012					
	Titulaires	Non titulaires	Emplois aidés	Assistants maternels et familiaux	Total
Filière sociale	27 138	15 450	-	-	42 588
Conseillers socio-éducatifs	235	60	-	-	295
Assistants socio-éducatifs	2 422	822	-	-	3 244
Educateurs de jeunes enfants	1 215	315	-	-	1 530
Moniteurs éducateurs	81	65	-	-	146

Effectifs des centres communaux/intercommunaux d'action sociale par cadre d'emploi par statut au 31/12/2012

	Titulaires	Non titulaires	Emplois aidés	Assistants maternels et familiaux	Total
Agents spécialisés des écoles maternelles	133	60	-	-	193
Agents sociaux	22 983	12 792	-	-	35 775
Autres emplois sociaux	69	1336	-	-	1405
Filière médico-sociale et médico-technique	15 866	8 241	-	-	24 107
Médecins	31	374	-	-	405
Psychologues	84	366	-	-	450
Cadres de santé infirmiers rééducateurs et assistants médico-techniques	335	51	-	-	386
Puéricultrices et puéricultrices cadres de santé	609	84	-	-	693
Infirmiers	2 242	1 453	-	-	3 695
Rééducateurs	89	89	-	-	178
Auxiliaires de puériculture	3 081	691	-	-	3 772
Auxiliaire de soins	9 261	4 584	-	-	13 845
Autres emplois médico-sociaux	134	549	-	-	683
Filière technique	15 185	5 687	-	-	20 872
Techniciens supérieurs	157	35	-	-	192
Agents de maîtrise	846	44	-	-	890
Adjointes techniques	13 287	4491	-	-	17 788
Adjointes techniques des établissements d'enseignements	639	345	-	-	984
Autres emplois techniques	256	772	-	-	1 028
Filière administrative	15 262	3 083	-	-	18 345
Directeurs généraux et administrateurs	70	39	-	-	109
Attachés	1 560	643	-	-	2 203
Secrétaires de mairies	14	5	-	-	19
Rédacteurs	2 809	304	-	-	3 113
Adjointes administratifs	10 366	1 148	-	-	11 514

Effectifs des centres communaux/intercommunaux d'action sociale par cadre d'emploi par statut au 31/12/2012

	Titulaires	Non titulaires	Emplois aidés	Assistants maternels et familiaux	Total
Autres emplois administratifs	443	944	-	-	1 387
Filière animation	2 287	1 227	-	-	3 514
Animateurs	431	270	-	-	701
Adjointes territoriales d'animation	1 856	820	-	-	2 676
Autres emplois d'animation	-	137	-	-	137
Emplois hors filière et autres	2 137	4 061	4 525	2 674	13 397
Total	77 875	37 749	4 525	2 674	122 823
En % du total	63,4	30,7	3,7	2,2	100

Source : INSEE, traitement DGCL, département des études et des statistiques locales, 2012.

Les caractéristiques principales des agents travaillant pour un CCAS au 31 janvier 2011⁴

Des effectifs largement féminisés : 88 % des agents sont des femmes ;

Une proportion importante d'agents non titulaires : 30,7 % au sein des CCAS, soit une proportion plus importante que celle qui prévaut dans l'ensemble des effectifs des collectivités locales (19,7 %) ;

Un poids important des agents de catégories C : 82 % des agents relèvent de la catégorie C ;

Une prépondérance de la filière sociale : 35 % des effectifs appartiennent à la filière sociale.

⁴ DGCL, Données statistiques nationales sur les agents employés les CCAS et CIAS, département des études et des statistiques locales, novembre 2013.

C. Méthodologie : la parole des agents au cœur de la démarche

La démarche engagée repose sur une enquête qualitative et ne prétend pas rendre compte d'une vision exhaustive des métiers et des problématiques RH rencontrées par les CCAS/CIAS.

L'étude s'appuie sur un éventail d'agents afin de disposer d'une photographie des principaux métiers exercés au sein des CCAS/CIAS. Elle tente ainsi de rendre

compte de la multiplicité des actions qu'ils mettent en œuvre et de dégager les principales difficultés auxquelles les agents des CCAS/CIAS sont confrontés dans la pratique de leur métier.

Dans ce cadre, les élèves administrateurs se sont appuyés sur 54 entretiens réalisés auprès d'agents de CCAS/CIAS issus de tous métiers, de toutes catégories et de toutes filières.

L'éventail des CCAS/CIAS sollicités a été construit par l'UNCCAS. Afin d'obtenir l'échantillon le plus représentatif possible de la diversité des structures sur l'ensemble du territoire national (métropole et outre-mer), l'UNCCAS a sélectionné des CCAS/CIAS en fonction de différents critères :

- la superficie du territoire ;
- le nombre d'habitants ;
- le caractère rural ou urbain du territoire.

Collectivités	CCAS/CIAS	Départements	Nombre habitants ⁵
Angers	CCAS	49	148 803
Bar-le-Duc	CIAS Meuse Grand Sud	55	26 437
Bazas	CCAS	34	4 709
Châlons en Champagne	CCAS	51	46 476
Châtelleraut	CCAS	86	31 902
Clermont-Ferrand	CCAS	63	140 957
Grenoble	CCAS	38	157 424
L'Île Saint Denis	CCAS	93	7 037
Matoury	CCAS	973	29 235
Nouméa	CCAS	988	97 579
Roubaix	CCAS	59	94 186
Saint-Priest	CCAS	69	42 535
Tourcoing	CCAS	59	92 018
Versailles	CCAS	78	83 307
Vitré	CCAS	35	17 106

⁵ Populations légales selon INSEE en 2011

Les agents, d'abord informés de la démarche de l'étude par l'UNCCAS, ont été directement contactés par les élèves administrateurs, rencontrés sur leur lieu de travail ou, à la marge, questionnés par téléphone. Si le choix a été fait de largement laisser la parole aux agents dans l'étude réalisée à travers la mise en avant de nombreux verbatims, seuls les métiers exercés par les agents rencontrés sont mentionnés afin de préserver leur anonymat.

Au total, **54 entretiens auprès d'agents territoriaux ont été réalisés, représentant 34 métiers.**

Domaines	Métiers	Nombre d'agents
Administration	Agent d'accueil	2
	Contrôleur de gestion	1
	Chef de service	3
	Directeur Ressources et moyens généraux	1
	Directeur/ Responsable de pôle	4
	Directeur CCAS	7
	Directeur adjoint CCAS	1
	Responsable administratif et financier	1
	Responsable formation	1
Service à domicile	Assistant au service du soutien à domicile	1
	Auxiliaire de vie sociale	1
	Infirmier à domicile	1
	Responsable de secteur SAD	2
	Responsable SSIAD	1
Etablissements pour personnes âgées	Directeur adjoint EHPAD	1
	Directeur EHPAD	1
	Directeur EHPAA	3
	Infirmier actif	1
	Infirmier coordinateur	1
	Préparateur en pharmacie	1
	Responsable accueil de jour	1
Etablissements d'accueils des jeunes enfants	Auxiliaire de puériculture	1
	Coordinateur multi-accueil	1
	Educateur de jeunes-enfants	1
	Responsable de crèche	1
	Animatrice Réseau Assistantes maternelles	
Action sociale	Accompagnateur de vie sociale et culturelle	1
	Assistant socio-éducatif	6
	Assistant de service social	2
	Conseiller en éducation sociale et familiale	1
	Chef de projets	1
	Ecrivain public	1
	Veilleur de nuit	1
Total		54

Parmi ces 54 agents, 30 d'entre eux exercent des fonctions d'encadrement (c'est-à-dire encadrant au moins un agent).

Afin de disposer d'une vision la plus riche possible, les élèves se sont attachés à rencontrer plusieurs agents exerçant le même métier. Ainsi, ils ont pu échanger avec 2 agents d'accueil, 2 responsables de secteur de service à domicile, 2 responsables d'établissements d'accueil pour jeunes enfants, 4 directeurs de structures pour personnes âgées, 6 assistants socio-éducatifs et 6 directeurs de CCAS et 1 directeur de CIAS.

Pour dresser un panorama des principaux métiers des CCAS/CIAS aujourd'hui, la méthode mise en œuvre a consisté à recueillir la parole d'agents territoriaux travaillant au sein de ces structures.

A travers leur parcours, leurs motivations, l'analyse de leurs pratiques professionnelles et des spécificités de leurs environnements de travail se dégagent les principaux enjeux liés à l'évolution des métiers des CCAS/CIAS et les moyens qu'ils mettent en œuvre pour s'adapter à ces mutations.

Ces entretiens ont été réalisés sur la base d'un guide combinant questions ouvertes et fermées afin de faire émerger des tendances générales (le nombre d'années d'exercice au sein du CCAS, le statut, la formation initiale, etc...) tout en laissant la possibilité, en fonction des interlocuteurs, d'explorer plus avant certains pans de leurs parcours, de suivre le récit de leur expérience et d'évoquer certaines actions innovantes.

Composé de 44 questions, le guide d'entretien s'articule autour de 4 thématiques principales :

- le métier et le parcours des agents ;
- les conditions de travail ;
- leur formation ;
- leur positionnement managérial (en tant qu'encadrant/ou encadré).

Afin de dégager les spécificités liées aux environnements de travail des CCAS, l'étude se structure en trois temps :

- La première partie de l'étude s'attache à décrire les motivations, les postures professionnelles et les parcours des agents rencontrés. Si l'on peut trouver des points de convergence au niveau de l'identité socioprofessionnelle, du positionnement des agents des CCAS et de la vision qu'ils ont de leur métier, la diversité des situations reste une donnée marquante du monde des CCAS,
- La deuxième partie de l'étude explore les mutations auxquelles doit faire face l'action sociale et les conséquences que celles-ci entraînent sur les métiers des agents des CCAS. Recomposition des tâches, difficultés accrues dans certains cas, ces impacts constituent bien souvent de véritables défis d'adaptation pour les agents concernés.
- Enfin, la troisième partie de l'étude aborde les réponses apportées par certains CCAS à ces évolutions et les efforts faits en matière de mise en place d'une gestion des ressources humaines plus globale et plus efficace. Les solutions locales parfois innovantes ouvrent des pistes pour aider et soulager les personnels de l'action sociale dans les difficultés de leurs pratiques professionnelles.

Partie I - La grande variété des environnements professionnels des CCAS a pour dénominateur commun une identité forte des métiers de l'action sociale

Chapitre 1 - Les invariants des métiers et des environnements de travail des personnels des CCAS

Quels sont les éléments qui unissent les professionnels des CCAS ? Peut-on distinguer des traits communs à des métiers et à des environnements de travail aussi divers que l'accompagnement social, la médiation, le maintien à domicile ou la petite enfance ? Cette première partie vise à rassembler les tendances globales qui traversent l'ensemble du secteur. Au titre de ces réalités partagées, les motivations humanistes portées par les agents sont des facteurs d'unité qui structurent une identité socio-professionnelle propre, aujourd'hui en demande de reconnaissance.

A. Des motivations humanistes

Quel que soit le métier des personnes interrogées, le discours des agents des CCAS reflète une motivation de nature particulière. Le registre de leur argumentation renvoie non seulement à la fierté de travailler pour le service public mais il est également nourri par le sens donné au travail social et par le sentiment d'incarner l'action sociale auprès des usagers. Bien que l'implication des agents des CCAS ne constitue pas une découverte de l'étude, c'est la réflexion conduite sur cet engagement professionnel et sur les qualités humaines attribuées à ces métiers qui constituent les données les plus frappantes.

L'envie de rendre service, d'accompagner les usagers, de se sentir utile pouvait ne pas sembler une évidence. En effet, la montée en puissance de certains discours dépréciatifs sur les politiques de solidarités aurait pu mettre à bas la motivation des agents, à l'instar de ce que l'on peut observer dans d'autres domaines de l'action publique. En outre, vient s'ajouter aux remises en question du système de protection sociale, un environnement de travail de plus en plus complexe, qui peut peser sur les motivations des agents. Un premier constat mérite par conséquent d'être souligné : **les agents interrogés ne sont pas désabusés, déçus, abattus ou encore moins défaitistes.**

Cette forte implication ne doit pas laisser sous-entendre que les agents du secteur social ont une vision angélique de leurs missions ou qu'ils ne sont pas conscients des difficultés de leur environnement de travail. Mais loin de se retrancher derrière un discours revendicatif ou défensif, ils expriment à travers la description de leurs difficultés une justification supplémentaire à leur motivation professionnelle.

« Cela peut conduire à une vraie détresse quand on assiste impuissant à la dégringolade des personnes. »

Un assistant social

« Il faut faire preuve d'enthousiasme car sinon on pourrait se laisser décourager par le manque d'effet de certaines actions sur les bénéficiaires de l'insertion » (un assistant social). Malgré un environnement de travail par définition complexe et le durcissement de la question sociale, les entretiens

font ressortir qu'**au-delà de la vocation personnelle des agents, ils incarnent leurs métiers avec des convictions humanistes**. Il ne s'agit pas uniquement de monter des dossiers d'aide sociale, d'établir des bilans sanguins ou de faire une toilette. Chaque tâche de leur quotidien est portée par la volonté d'améliorer la situation de la personne, de l'aider à voir autrement son parcours, de l'amener vers un mieux-être. Cette ambition est valable pour toutes les catégories d'usagers et il est rendu d'autant plus important que les agents ont conscience de leur mission de relais, de traducteur d'un système de protection parfois peu accessible.

Le deuxième constat sur la motivation professionnelle concerne **la discrétion et l'humilité**, deux qualités qui ressortent des réponses données par les personnes interrogées. Si les agents apparaissent convaincus de la nécessité de leur travail et de l'importance de défendre des valeurs de soutien et d'entraide à travers les actions menées, cette conviction forte semble s'enraciner dans des valeurs de modestie et de réserve. Un travailleur social a ainsi exprimé l'idée qu'il « *ne travaille bien que dans l'ombre* ». Il est rejoint par d'autres témoignages qui précisent le caractère paradoxal de leur travail. Mieux les agents accompagnent et soutiennent les publics bénéficiaires, moins leur action est visible et valorisée. Ils sont également modérés dans la description des initiatives qu'ils impulsent. Ainsi la retenue dont ils font preuve dans la présentation de leurs projets tels que des sorties de groupes pour les personnes exclues, des épiceries solidaires, des potagers urbains collectifs, ou des initiatives en faveur du bien être des personnes âgées, peut interroger. « *Je fais seulement mon métier* », précise un auxiliaire de vie sociale. On a donc pu observer une réserve à mettre en avant des actions qui leur tiennent à cœur, au plus près des personnes qui en ont besoin et en lien avec les acteurs locaux.

A travers l'expression de leurs motivations, le personnel des CCAS décline et redéfinit les finalités des politiques de solidarités pour mieux s'approprier les enjeux de leur métier. « *On est un soutien et on lutte pour ce que l'on croit, on participe à la construction de la société* » (un assistant social).

L'importance donnée aux **principes du service public** et aux valeurs de solidarité est particulièrement frappante. Les principes d'égalité et de neutralité du service public sont des maîtres-mots qui guident l'action de tout fonctionnaire. Cependant, dans le secteur de l'action sociale, ils acquièrent une résonance particulière. En effet, dans un domaine où le secret professionnel, la confidentialité et le respect de l'intimité font partie intégrante de la manière de servir, les principes d'égalité et de neutralité, dans l'accompagnement des personnes et dans le traitement des demandes, constituent des garde-fous déontologiques. De la même manière, le principe de continuité du service public est fortement présent dans le quotidien des agents. La nécessité de répondre aux urgences sociales en continu est une réalité des travailleurs sociaux. **Les services sociaux fonctionnent en effet à plein temps et en continu.**

« Ce n'est pas un métier facile mais c'est un beau métier qui a pour but de favoriser l'autonomie des gens et de les accompagner dans des démarches »

Un assistant social

Aussi la continuité du service public s'illustre d'une manière particulièrement prégnante dans les conditions de travail des agents : astreintes, disponibilités et souplesse horaires, horaires adaptés, etc. Le **principe d'adaptation** du service public illustre également les évolutions qu'ont eu à connaître les agents des CCAS. Une majorité d'entre eux constate le changement de leur environnement de travail et les conséquences professionnelles que cela a engendré. Ce souci d'adaptation de leur positionnement et de leurs compétences est particulièrement fort. En effet, lorsqu'on les interroge sur la pertinence de la formation professionnelle, sur son contenu et les améliorations souhaitables, les agents sont forces de proposition et ont à cœur de maîtriser et d'approfondir l'expertise nécessaire à l'exercice de leur métier. Enfin, le principe républicain de fraternité, plus souvent exprimé dans les termes de la solidarité et du lien social constitue l'un des principes moteur de la motivation des agents. Celui-ci s'illustre notamment dans l'attention portée au contact avec les publics et aux relations humaines nouées dans le travail.

« Je suis une béquille »

Un assistant social

Une attention particulière est portée par les agents aux **relations humaines avec les usagers**. Dans le domaine du maintien à domicile, on a pu entendre *« j'aime travailler avec les personnes âgées, améliorer leur quotidien, leur simplifier la vie ou rendre la fin de vie plus douce »*. Au sein des EHPAD, *« il est important d'apporter le maximum aux personnes pour qu'elles se sentent bien dans leurs dernières années, qu'elles se sentent entourées, comme chez eux »*. Au niveau de l'accompagnement social, *« les relations avec les gens offrent de belles richesses, les relations humaines qui se tissent nous apportent réciproquement »*.

En lien avec ce souci du contact humain, les agents renouvellent aussi leur motivation dans une appréciation particulière de l'individu accompagné. Pour beaucoup,

le respect de l'autonomie et du libre choix de la personne est un principe fondamental. Cela va de pair avec l'affirmation de la dignité et de la valeur de tout individu. « *Il faut qu'on monte nos actions, qu'on assure notre accueil dans la dignité et le respect des personnes, quelles que soient leurs situations ou leurs comportements* » (un assistant social). Une place importante est attribuée à l'émancipation et à l'accompagnement afin d'éviter de faire à la place des personnes. Ainsi la capacité d'écoute est une qualité souvent mentionnée. « *Les gens ont besoin de parler, et cette mission d'écoute est primordiale bien qu'on n'ait pas toujours assez de temps à y consacrer lors de nos interventions, c'est dommage que les plans d'aide ne prennent pas en compte cette dimension de la relation* » (un auxiliaire de vie sociale).

De plus, les agents expliquent leurs motivations par **la richesse et la variété de leur quotidien**. « *Je suis un travailleur social généraliste* » (un travailleur social). Certains agents ont montré que l'intérêt de leur métier reposait sur le sentiment d'autonomie et les marges de manœuvre pour élaborer et mettre en œuvre des projets ou des initiatives. Aussi, un auxiliaire de vie sociale mentionne à quel point il est important de faire découvrir des nouvelles pratiques et de proposer aux personnes âgées d'autres types d'interventions comme les massages de la tête ou des mains.

Enfin, des éléments implicites soulignent la fermeté de cette motivation. Dans nombres d'entretiens, on peut constater d'une part, que les agents ont choisi ces métiers par choix, et non à défaut. D'autre part, ils sont également assez unanimes à ne pas réfléchir à un déroulement de carrière dans une autre filière.

« *J'ai envie de tirer les gens vers le haut, de les soutenir pour qu'ils se stabilisent et qu'ils n'aient plus besoin de moi.* »

Un assistant social

Les voies de recrutement, essentiellement des candidatures spontanées, et l'ancienneté des agents sur certains postes appuient à nouveau la profondeur de cette motivation professionnelle.

En outre, les éléments de bilan qui ont pu nous être fournis montrent que l'absentéisme injustifié est plutôt faible. Le domaine des solidarités semble rassembler des vocations et des trajectoires professionnelles choisies où l'on s'engage avec une implication personnelle et morale.

B. Une identité socio-professionnelle forte

Les agents interrogés se définissent avant tout comme des travailleurs sociaux. Bien que la notion de service public leur soit très chère, ils font peu référence au statut et ne s'assimilent pas directement à la catégorie des fonctionnaires. Les entretiens font donc ressortir **une identité socio-professionnelle forte, indépendante de l'employeur, de la structure et du statut de la fonction publique territoriale.**

Plusieurs éléments peuvent expliquer cette mise en valeur du travail social comme identifiant premier de l'identité professionnelle. Tout d'abord, les métiers du social et du médico-social s'exercent dans des structures très variées, ainsi de nombreuses personnes interrogées ont eu des expériences dans le secteur privé, notamment associatif (20 %), avant d'intégrer un CCAS. Cela peut expliquer que le statut de fonctionnaire ou que l'employeur public qu'est la commune ne semble pas marquer particulièrement les agents. Le statut de fonctionnaire n'est pas non plus mis en avant comme il peut l'être dans d'autres secteurs de l'administration. En dehors de la sécurité de l'emploi liée au statut, les agents n'en font pas un élément d'identification.

Pour les personnels encadrants, **le CCAS représente cependant un cadre de travail particulier.** Certains acteurs rencontrés mentionnent l'importance et l'intérêt que revêt pour eux le fait de travailler au sein de CCAS, par opposition notamment au

« On est moins dans notre coin qu'en association. »

Un assistant social.

secteur associatif. Travailler au sein d'une commune permet d'être plus proche de ce qui se passe sur le territoire et de prendre en compte plus globalement les problématiques locales. L'action menée se doit d'être rattachée en permanence à la ville et de

correspondre à la politique de cohésion sociale et territoriale de celle-ci. Aussi, le CCAS a l'avantage de conjuguer ouverture et proximité : il brasse l'ensemble des questions sociales, en permettant de multiplier des initiatives innovantes, il est au croisement des thèmes (logement, emploi, personnes âgées/handicapées). À « l'inverse d'un Conseil général, il est possible au sein d'un CCAS de décliner les politiques sociales et de les adapter » (un directeur de CCAS).

De plus, le quotidien des agents des CCAS est marqué par cette identité socio-professionnelle forte. Elle se nourrit des motivations et des principes décrits en amont, et se développe par les conditions de travail. Les agents travaillent en réseau, assistent à des formations avec leurs pairs, cela participe de la construction d'un « entre-soi » de l'action sociale fondé bien souvent sur **un langage commun**. Ce sentiment d'appartenance au secteur de l'action sociale est néanmoins remis en question par l'introduction d'une approche globale des problématiques sociales et de l'intégration de la transversalité dans les dispositifs d'accompagnement. Au

travers de cette forte identité socio-professionnelle, on peut détecter un discours d'auto-conviction d'agents qui cherchent à donner du sens à leur métier. Cette identification à la famille des travailleurs sociaux reflète aussi la nécessité de se construire en tant que groupe par rapport à la structure administrative et aux autres agents. Il s'agit pour eux de faire valoir la spécificité de leurs formations, de leurs conditions de travail et de leurs missions.

C. L'enjeu de la reconnaissance

Au sein d'une fonction publique territoriale peu connue par une partie du grand public, **les CCAS et leurs missions sont mal identifiés**. Cette méconnaissance est aujourd'hui un frein à l'attractivité de cette structure. Au nombre des invariants, il est donc nécessaire de mettre en exergue l'enjeu de la reconnaissance. A la lumière de ce qui a pu être précédemment dit sur les motivations, la nécessité de développer la prise de conscience de l'utilité des métiers sociaux/méxico-sociaux, tant dans les collectivités, que dans l'encadrement ou d'une manière plus globale dans la société est assez prégnante.

La vision que la société porte sur les métiers de l'action sociale témoigne de l'image erronée ou tronquée associée au travail social aujourd'hui. Les agents des CCAS soulignent qu'ils pâtissent du **durcissement du regard de la société** sur leur métier. « *Dans les médias, on entend parler du travailleur social quand il n'est pas intervenu ou qu'il est intervenu trop tard* » (un travailleur social). Les discours sur l'assistantat, dont ils sont perçus comme les premiers relais, participent de ce durcissement. « *On est vite catalogués, soit on est vus comme ceux qui veulent tout savoir sur la vie des gens, soit comme ceux qui ont une baguette magique mais qui ne font rien* » (un référent RSA). Les agents ont conscience des stéréotypes et des préjugés qui entourent leur environnement professionnel et soulignent surtout le manque d'intérêt pour des métiers qui ont beaucoup évolué. Ils ne demandent pas tant à être plus reconnus, mais ils souhaiteraient surtout que soit connues les réalités de leur quotidien.

« La valorisation par le public, ça booste ! »

Un directeur de CCAS

Les agents retirent une gratification symbolique importante de la **relation privilégiée qu'ils ont avec les usagers**. Les personnes aidées, accompagnées ou suivies sont le plus souvent très redevables et cet échange est gratifiant. Cependant les niveaux de dépendance plus importants des personnes âgées ont affaibli les liens qui pouvaient se tisser entre les aides-soignants et les résidents. Parallèlement, « *les agents sociaux ont peu de retour direct sur leur travail car ils ne sont pas en contact avec les familles. Il faut leur montrer ce qu'ils apportent aux résidents* » (un infirmier cadre en EHPAD).

La **population a une connaissance très partielle de l'action des CCAS**. Les secteurs qu'ils embrassent sont méconnus. Les usagers eux-mêmes sont vecteurs de stéréotypes injustifiés comme sur le métier d'auxiliaire de vie sociale que d'aucuns réduiraient à l'aide ménagère. Les agents constatent sans amertume que la société, et même parfois leurs proches, connaissent très mal la réalité de leurs missions. Ce constat se double parfois d'une sorte d'incompréhension ou d'une frustration. D'une part s'agissant des travailleurs sociaux, le secret professionnel peut constituer un frein au partage de leur expérience quotidienne. D'autre part, la société peut sembler réticente à entendre la réalité parfois difficile de ces métiers. « *On se heurte à beaucoup de fantasmes. Les gens ont des préjugés négatifs sur le social : on enlève les enfants, on aide les pauvres, les assistés, des gens qui n'en ont pas vraiment besoin.* » Ou parfois c'est positif : « *je ne pourrais jamais faire ce que tu fais* ». Cette oscillation entre l'incompréhension et la compassion nécessite de faire œuvre de pédagogie sur l'explicitation des métiers de l'action sociale.

Certains métiers pâtissent d'une image plus négative que d'autres, notamment dans le maintien à domicile ou en établissement pour personnes âgées. « *Nos métiers sont peu valorisés, ils sont considérés comme des métiers d'appoint, secondaires, ne nécessitant pas de qualifications particulières* » (un auxiliaire de vie). Or les métiers ont beaucoup évolué pour prendre en compte l'accroissement des besoins

« *Mon métier est vu comme un sacerdoce, qui nécessite beaucoup de dévouement et de compassion.* »

Un infirmier en EHPAD

et la diversité des publics. A défaut de ne pas être reconnus, les métiers de l'action sociale sont également insuffisamment connus. Cet enjeu se pose particulièrement pour les métiers singuliers des CCAS tels qu'écrivain public ou médiateur.

Le manque de reconnaissance sociale s'accompagne également chez certains agents d'une **faible reconnaissance salariale**. Si très peu se plaignent du niveau de rémunération, nombre des personnes interrogées admettent les évolutions minimales de leur traitement. Pour les agents en situation de précarité, notamment les catégories C, les non-titulaires ou les personnes à temps partiel, la sécurité budgétaire constitue un véritable enjeu. Certains encadrants ont conscience de la difficulté pour certains agents accompagnant des personnes en grande précarité dont le niveau de ressources est finalement très proche de leurs propres situations.

En outre, la reconnaissance est également un enjeu au sein de la **collectivité employeur**. Plusieurs niveaux de lecture de cette appréciation du travail social peuvent être dégagés. En ce qui concerne les élus tout d'abord, certains agents interrogés font mention de leur faible implication. Les personnes interrogées n'ont pas mis en avant de raisons à ce désinvestissement politique. Plusieurs hypothèses peuvent être ébauchées : l'autonomie des CCAS par rapport aux services centraux, un moindre intérêt pour la matière, une faible vision politique de l'action sociale,

etc. En interne, l'interconnaissance des travailleurs des CCAS permet cependant une meilleure prise en compte au sein de la structure des réalités vécues par chacun. Ceci étaye l'importance d'une culture socio-professionnelle partagée par les agents des CCAS. Ainsi, un agent d'accueil ironise sur la mauvaise image que son poste peut avoir à l'extérieur « *alors qu'ici, on sait que j'occupe un poste clé !* » (un agent d'accueil).

La reconnaissance est un enjeu d'autant plus important qu'il constitue un des leviers souvent évoqué pour encourager la motivation des agents. Ce constat rejoint ainsi la problématique pointée par le ministère des Affaires sociales dans le cadre du plan pour les métiers de l'autonomie⁶.

Chapitre 2 - La diversité des métiers et des profils des agents au service de la multiplicité des actions menées par les CCAS

Malgré les invariants qui caractérisent les métiers exercés par les agents travaillant dans les CCAS, ces métiers n'en demeurent pas moins marqués par une très grande diversité. Au travers des entretiens effectués, se dessinent en creux toute la richesse et la multiplicité des actions menées par les CCAS.

A. La diversité des métiers, inhérente à la variété des CCAS

La multiplicité des métiers découle directement de la diversité des actions engagées par les CCAS.

Les CCAS ont **des périmètres d'action très variables en fonction de la taille des communes** dont ils relèvent. Les moyens financiers et humains des CCAS sont largement corrélés à la superficie de la commune et au nombre d'habitants, qui conditionnent la capacité des structures à investir des champs d'actions. Ainsi, la création d'un CIAS permet aux petites communes rassemblées au sein de l'établissement intercommunal de pouvoir exercer des compétences

« Dans les petits CCAS où il n'y a que des élus, beaucoup de choses sont informelles. Beaucoup de choses se font avec des bénévoles, on voit la différence avec la fusion des CCAS et le passage au CIAS. C'est une grosse machine. »

Un travailleur social

⁶ Voir l'accord-cadre entre l'Etat et les partenaires sociaux sur le développement des métiers destinés à accompagner la perte d'autonomie signé le 27 mars 2014.

sociales qu'auparavant elles ne pouvaient mettre en œuvre, faute de moyens suffisants. Les apports sont importants en termes de professionnalisation de la distribution des aides et de l'équité dans la répartition des services sur le territoire. Le CIAS est une entité importante par rapport à sa strate de population (37 000 habitants) mobilisant des moyens humains conséquents (220 agents).

Par ailleurs, **la diversité des missions des CCAS procède de la faiblesse du cadre législatif**. Comme rappelé en introduction, les missions obligatoires telles qu'elles sont définies dans le Code de l'action sociale et des familles sont limitées. Les CCAS sont surtout mobilisés sur des compétences facultatives, investies différemment selon la volonté politique et les capacités financières des collectivités.

En effet, au-delà de leur rôle d'information et d'aide aux démarches administratives, les CCAS s'engagent dans des champs d'intervention en fonction des besoins de leur territoire, et de leur population. **Acteurs de proximité des politiques de solidarités, leurs champs d'action sont intrinsèquement liés aux caractéristiques démographiques, sociales et économiques du territoire de la commune** sur laquelle ils interviennent.

« Notre périmètre d'action, c'est le public communal. »

Un agent

Par ailleurs, **les périmètres d'intervention sont directement liés aux choix politiques** des élus de la commune qui décident de mettre en œuvre un certain nombre d'actions à destination des habitants du territoire. Le volontarisme et l'engagement des élus, quelle que soit la couleur politique de la commune, sont des critères clés d'analyse pour comprendre la mobilisation des CCAS en faveur de l'action sociale de proximité.

Ainsi, les priorités politiques se dessinent dans les axes d'intervention investis par les CCAS.

L'accès aux droits sociaux : priorité pour le CCAS de Versailles

Le CCAS de Versailles s'est engagé dans une démarche d'amélioration de l'accès aux droits sociaux des personnes en situation de précarité en devenant le chef de file du pôle d'accueil en réseau d'accès aux droits sociaux (dispositif PARADS créé par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine). L'objectif est d'aider les personnes en précarité à mobiliser des dispositifs existants dont ils ne connaissent pas l'existence ou qu'ils ne savent pas utiliser.

L'accompagnement des personnes âgées : axe fort du CCAS d'Angers

La ville d'Angers a fait le choix de développer très largement une politique en faveur des personnes âgées. Engagée dans la démarche « *Ville amie des aînés* » lancée par l'Organisation Mondiale de la Santé en 2005, le CCAS d'Angers a conduit des actions afin de prendre en compte, dans tous les domaines de la vie quotidienne, le besoin des personnes âgées (transport, santé, loisirs, culture, habitat, participation à la vie de la cité, etc...). Le CCAS a notamment ouvert une réflexion collective sur la place des aînés dans la ville à travers la constitution de groupes d'échanges ou d'enquêtes à domicile afin de mettre en place un plan d'actions adapté. Par ailleurs, le CCAS expérimente la constitution de guichets uniques de gérontologie visant à garantir un parcours de vie cohérent pour les personnes dépendantes et leurs aidants.

La gestion directe de CHRS par les CCAS de Clermont-Ferrand et de Grenoble

La gestion en direct de centres d'hébergement et de réinsertion sociale marque une volonté politique locale forte, portée par les CCAS de Clermont-Ferrand et de Grenoble. En général, ces structures sont plutôt associatives, en délégation de la compétence de l'Etat en matière d'hébergement d'urgence. Les CHRS ont une mission de réinsertion et assurent un accompagnement global des personnes résidentes, souvent en grande détresse, cumulant des difficultés sociales, judiciaires et médicales, pour permettre un accès à une autonomie durable.

Enfin, **la culture locale constitue aussi un facteur déterminant dans l'appréhension de cette diversité**. Ainsi, l'engagement de la ville de Grenoble en faveur des politiques de solidarités est lié à son histoire politique. Elle a développé dès les années 1970, sous le mandat du maire Hubert Dubedout notamment, des systèmes d'aides sociales et des dispositifs sociaux innovants, faisant du CCAS de Grenoble une institution de référence. L'action du CCAS de Grenoble, qui mobilise aujourd'hui 1394 agents et gère une centaine d'établissements, s'inscrit dans cet héritage et se veut toujours être un « *laboratoire social* ». En effet, le CCAS est particulièrement actif sur le terrain de l'innovation sociale, en témoigne l'expérimentation « *Parler Bambin* », menée par le CCAS en 2008 avec le concours du docteur Michel ZORMAN, qui vise à favoriser l'apprentissage du langage auprès d'enfants âgés de 18 mois à 3 ans accueillis en crèche. Devant les résultats encourageants, le dispositif a été diffusé et 15 000 enfants ont pu en bénéficier dans le cadre des Relais Assistantes Maternelles. De même, territoire propice aux expérimentations dans le champ du développement social, le CCAS de Vitré est souvent salué pour les innovations qu'il met en œuvre au sein d'une commune de taille moyenne (environ 17 000 habitants). A titre d'exemple, la ville de Vitré a créé un service médiation/prévention qui participe à la tranquillité du centre ville. Cette initiative est originale dans les CCAS dans la mesure où les missions de médiation/prévention relèvent des conseils généraux qui les délèguent généralement à une structure associative.

Un exemple de CCAS outremer, le cas de Nouméa

Les spécificités de l'action sociale en Nouvelle Calédonie

En Nouvelle Calédonie, l'existence des CCAS se base sur le code de l'action sociale et des familles comme en métropole, mais dans sa version arrêtée au 9 juin 2009, date de la publication de l'ordonnance 2009-536. De nombreuses différences existent cependant en matière de législation et de réglementation, dues au statut particulier de la Nouvelle-Calédonie et à sa grande autonomie législative, certains textes n'étant pas étendus à la Nouvelle-Calédonie. A titre d'exemple, il n'existe pas de RSA sur le territoire.

Le régime d'aides sociales légales se compose de cinq aides instaurées depuis 2004 car auparavant il n'y avait pas d'aides légales mais des aides provinciales légales fixées par les trois provinces du territoire (la province Iles, la province Nord et la province Sud):

- jusqu'en 2004, les allocations familiales étaient versées aux salariés relevant d'une part du statut contractuel qui avaient cotisés à la CAFAT – caisse de sécurité sociale néo calédonienne et d'autre part, relevant de la Fonction publique. Depuis 2004, elles ont été étendues à l'ensemble des parents à travers un régime d'allocations familiales de solidarité.
- aides au logement mise en place en 2007,
- allocation personnalisée handicap (758 euros) qui ouvre le droit au même niveau d'allocation handicapée qu'en métropole dès lors que la reconnaissance du handicap est de 66 % mise en place en 2009,
- minimum vieillesse introduit en 2012,
- complément retraite de solidarité pour les petites retraites (moins de 90 000 Francs pacifiques par mois, soit 754 euros).

On peut également ajouter :

- l'instauration d'un revenu minimum depuis 2004 (150 000 CFP – franc pacifique - brut, soit 1257 euros),
- un projet d'aide à la garde d'enfant qui n'a pas encore été adopté par le Congrès en raison de la difficulté à trouver des financements.

L'action des CCAS de Nouvelle-Calédonie se concentre donc sur le domaine considéré comme facultatif pour les CCAS de métropole.

D'autres différences s'expliquent par des spécificités locales. Ainsi, très peu d'équipements sont gérés par les CCAS, à la différence des CCAS de métropole. Le CCAS de Nouméa est une exception pour la Nouvelle-Calédonie car il gère la seule crèche publique de la ville et du territoire. Cela s'explique par le poids historique

des institutions privées. De plus, il n'existe pas en Nouvelle Calédonie le même système d'aides aux familles pour les crèches qu'en métropole, ce qui rend la crèche publique assez coûteuse. De même, les EHPAD existants pour le moment sont uniquement privés, et gérés par des entreprises.

Enfin, l'action sociale en Nouvelle Calédonie s'inscrit dans un contexte socio culturel très différent qui implique en particulier la prise en compte de la culture océanienne et plus particulièrement mélanésienne et wallisienne. Les liens de solidarité traditionnels liés à la famille, au clan et à la tribu, compensent en grande partie la faiblesse des aides sociales.

Le CCAS de Nouméa est impliqué dans une action spécifique d'accompagnement au logement pour les occupants des « *squats* » (les quartiers d'occupation illicite) de Nouméa par le biais d'une convention signée avec plusieurs acteurs publics et bailleurs sociaux.

Le CCAS de Nouméa est organisé en quatre services :

- Enfance et coéducation,
- Habitat et vie sociale,
- Autonomie et lien social,
- Logistique, administratif et financier.

Quelles problématiques de Ressources Humaines au CCAS de Nouméa ?

Deux thématiques liées aux ressources humaines illustrent les problèmes spécifiques que peuvent rencontrer les CCAS de Nouvelle-Calédonie.

En matière de formation continue, la difficulté tient à la limite de l'offre liée à l'isolement géographique de la Nouvelle-Calédonie. L'IFAP (Institut de formation à l'administration publique) est le principal pourvoyeur de formation pour le secteur public mais ses propositions ne sont pas forcément adaptées aux besoins de plus en plus spécifiques pour chaque collectivité. Aussi, pour des besoins plus spécifiques il peut donc être nécessaire d'organiser une formation en faisant venir des spécialistes du domaine depuis la métropole. Les coûts étant alors très élevés, il est préférable de mutualiser la formation avec d'autres institutions ou professionnels. Ainsi l'IFAP a organisé ces dernières années un DU en criminologie. Par ailleurs, les quatre communes de l'agglomération ont également confié au Syndicat intercommunal du Grand Nouméa (SIGN) l'organisation de formations continues directement liées aux différents métiers et compétences exercés au sein des collectivités territoriales. Les responsables du CCAS envisagent aujourd'hui de proposer à l'IFAP l'organisation d'une formation à destination des agents d'accueil qui pourrait être mutualisée notamment avec la Direction Provinciale des Affaires Sanitaires

et Sociales de la Province Sud et les autres structures assurant un accueil social. L'équipe du CCAS de Nouméa est aussi attachée aux occasions d'échange à travers le réseau des professionnels, qui permet de compenser un certain isolement. Beaucoup de liens ont été établis avec le Canada, et notamment le Québec qui dispose d'une expertise reconnue en matière de petite enfance. Malgré ces difficultés relatives, les statistiques sont bonnes et témoignent d'une volonté de favoriser la formation avec deux formations en moyenne par agent et par an pour 40 agents.

Le recrutement en Nouvelle-Calédonie des travailleurs sociaux se fait selon une modalité particulière qu'est le recrutement sur titre. Ainsi, l'obtention d'un diplôme d'Etat ouvre d'office le droit à la titularisation, sans condition de concours.

Ce principe vise à faciliter le recrutement de personnes qualifiées au sein du CCAS de Nouméa. L'essentiel des formations étant délivrées en métropole, l'enjeu est double :

- attirer les agents venant de la métropole pour les filières peu représentées en Nouvelle-Calédonie : à titre d'exemple, les éducateurs de jeunes enfants formés en métropole sont peu nombreux en Nouvelle-Calédonie et chaque candidature est actuellement la bienvenue. La maison de la Calédonie sert de relais pour identifier les étudiants Calédoniens susceptibles de pourvoir des postes à courte échéance en Nouvelle-Calédonie, voire à étendre les recrutements dans la limite de la loi visant à favoriser l'emploi local destinée à privilégier les candidatures locales.
- aider les Calédoniens à aller se former puis à revenir en Nouvelle-Calédonie : par exemple, une partie de la formation des conseillers en économie sociale et familiale ne peut s'effectuer qu'en métropole. Dans ce cadre, un système de bourse a été mis en place pour aider les techniciens formés localement à suivre cette formation complémentaire en métropole.

Dès lors, les CCAS ne peuvent donc être abordés comme un ensemble homogène : la souplesse des modes d'intervention, la variété des outils et des dispositifs gérés par les CCAS, le large spectre des compétences facultatives dont ils peuvent s'emparer et la diversité des territoires sur lesquels ils interviennent sont autant de facteurs qui contribuent à faire de chaque CCAS un établissement singulier, portant un projet institutionnel et une identité propre.

B. Agent du CCAS : un « profil-type non identifié »

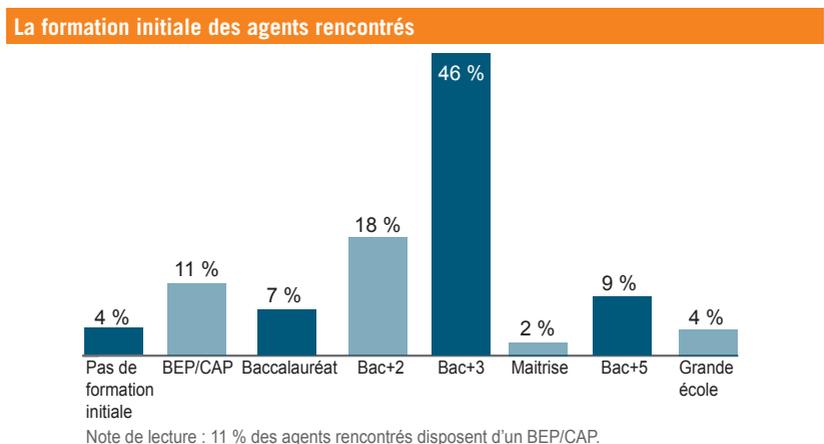
Les 54 entretiens réalisés offrent une photographie de la multiplicité des missions mises en œuvre par les CCAS et par conséquent, de la diversité des métiers qui y sont exercés.

Ainsi, **selon les missions, chaque CCAS dispose de son propre répertoire des métiers.**

Le fait saillant ressortant de l'analyse des entretiens menés auprès des agents des CCAS est l'hétérogénéité des parcours professionnels. En effet, il est difficile de trouver des points communs aux formations initiales suivies par ces derniers, aux voies qui les ont conduits à travailler au sein d'un CCAS et aux projets professionnels vers lesquels ils tendent.

C. Les formations initiales multiples des agents des CCAS/CIAS à l'origine du spectre très large de compétences et de savoir-faire présents au sein de ces établissements

Les agents rencontrés dans le cadre de l'étude ont suivi des formations initiales très variées.



Source : UNCCAS

La formation initiale constitue souvent la porte d'entrée vers les métiers des CCAS, notamment pour les agents titulaires du diplôme d'Etat de conseiller en économie sociale et familiale, d'assistant socio-éducatif, d'auxiliaire de vie sociale, d'éducateur spécialisé ou encore d'infirmier. Pour autant, pour reprendre les paroles d'un agent rencontré : « *la formation initiale est un passeport qui ouvre vers autre chose* ». Ainsi, si la formation initiale est une clef d'entrée au CCAS, elle ne constitue pas toujours un critère conditionnant le métier exercé. Par exemple, parmi les agents rencontrés, trois d'entre eux sont titulaires du diplôme d'infirmier, pour autant ils exercent tous des métiers très différents : l'un est directeur d'un EHPAA, l'autre est directeur adjoint d'un EHPAD et le dernier est infirmier coordinateur d'un EHPAA.

La diversité de la formation initiale des agents CCAS constitue une source d'enrichissement en termes de pratiques professionnelles

Selon un directeur de CCAS « *on note des différences dans la pratique professionnelle liées à la formation initiale* ». Depuis que le service Enfance/éducation est géré par des éducateurs de jeunes enfants, une nouvelle approche a été mise en place au sein du CCAS qui témoigne de la connaissance particulièrement fine des besoins du jeune enfant avec de nouvelles actions plus adaptées.

La valorisation de profils particuliers peut apporter une autre approche dans la mise en œuvre des missions d'action sociale. Par exemple, au sein d'un CCAS, le chef de service Habitat et vie sociale a un double profil puisqu'il est éducateur spécialisé de formation et a fait un master 1 en aménagement. Ceci constitue une plus-value dans un service exclusivement composé de conseillers en économie sociale et familiale.

Les formations initiales apparaissent pour certains agents comme déterminantes dans l'approche de leur métier, renforçant la spécificité des métiers des CCAS. Ainsi,

« *Contrairement à la formation d'assistant social, la formation d'éducateur spécialisé est très formatrice dans le travail sur le lien avec l'autre, sur la relation de confiance mais plus faible en termes de connaissance des démarches administratives (CMU, dossiers de surendettement, FSL, etc.), on apprend les dispositifs sur le tas.* »

Un assistant socio-éducatif

ainsi, dans le cadre de l'étude, il est apparu que des agents exerçant le même métier d'assistant socio-éducatif insistaient sur l'importance de leur formation initiale dans la pratique de leur profession. L'un, ayant suivi la formation d'éducateur spécialisé, l'autre disposant du diplôme d'Etat d'assistant social, définissaient leur métier à travers leur formation initiale. Selon eux,

cette formation déterminerait leur approche et leurs pratiques professionnelles au point qu'ils revendiqueraient d'exercer différemment le même métier.

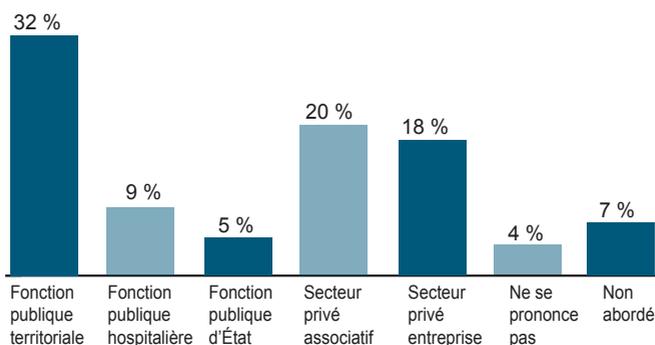
Des trajectoires professionnelles très hétéroclites

Il n'existe pas de profil type de l'agent qui travaille au sein d'un CCAS, ni même de profil type concernant les agents qui exercent le même métier au sein d'un CCAS.

Avant d'être agent d'un CCAS, ils ont été...

Ambulancier au 115, responsable d'une association d'insertion, agent administratif dans un établissement culturel, travailleur social en établissement et services d'aide par la travail (ESAT), éducateur dans un institut médico-éducatif (IME), préparateur en pharmacie dans une officine de ville, auditeur comptable, cadre de santé dans le secteur médico-chirurgical, technicien horticole dans le secteur privé, directeur général des services d'une commune de 8 000 habitants, assistant d'éducation dans les collèges, animateur de centre de loisir, travailleur d'utilité publique à l'hôpital, infirmier dans un service de réanimation néonatale au sein de la fonction publique hospitalière, agent d'hygiène hospitalier, infirmier en pédiatrie, agent du secteur bancaire, etc.

Précédent employeur des agents rencontrés



Note de lecture : avant de travailler dans un CCAS, 5 % des agents rencontrés travaillaient au sein de la fonction publique d'Etat.

Source : UNCCAS

Exerçant le même métier aujourd'hui, ils ont suivi des trajectoires professionnelles très différentes.

Regards croisés sur les parcours de 2 travailleurs sociaux

Le CCAS comme un tremplin vers un poste d'encadrement du secteur social

M. X a intégré le CCAS en 2010 comme assistant socio-éducatif au sein d'un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Titulaire d'un diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé, il a travaillé dans le secteur privé associatif autour des problématiques liées au dispositif hivernal. Il envisage à terme d'évoluer vers un poste d'encadrement de chef de service dans le secteur social et de passer le Certificat d'Aptitude aux Fonctions d'Encadrement et de Responsable d'Unité d'Intervention Sociale (CAFERUIS).

Reconversion professionnelle vers le secteur social

M. X est coordinateur social au sein d'un CHRS. Il a intégré le CCAS après sa formation d'assistant social où il a d'abord travaillé comme contractuel avant de passer le concours en 2002. Avant de rejoindre le CCAS, il a opéré une reconversion professionnelle importante. Titulaire d'un CAP mécanique, il a travaillé quelques mois dans le secteur puis est devenu animateur de centre de loisirs. Aujourd'hui, il souhaite passer au grade de conseiller socio-éducatif.

Regards croisés sur les parcours de 2 directeurs de structures d'accueil pour personnes âgées

Le parcours d'un directeur d'EHPAD : un double cursus « *social et vente* »

A la direction d'un EHPAD depuis 2 ans suite au départ en retraite de l'ancienne direction il y a deux ans, M.X a un double cursus : il a fait un BTS de vente avant d'obtenir une licence professionnelle en intervention sociale. Issu du secteur privé associatif, il a réalisé une validation des acquis de l'expérience (VAE) puis un master avant d'entrer au CCAS en alternance.

Le parcours d'une directrice de foyer logement : issue de la fonction publique hospitalière

Directrice d'une résidence pour personnes âgées du CCAS depuis 2013, Mme X est issue de la fonction publique hospitalière. Le poste de direction est le dernier poste qu'elle occupera avant de partir à la retraite. Diplômée d'une école d'infirmière et titulaire d'un diplôme universitaire (DU) de gériatrie, elle a auparavant travaillé en hôpital psychiatrique, en clinique privée et en maison de retraite. Infirmière active dans un centre hospitalier pendant 10 ans, elle est devenue infirmière coordinatrice dans un service de soins infirmiers à domicile (SSIAD).

Regards croisés sur les parcours de 3 directeurs de CCAS

Le parcours d'une directrice de CCAS : un parcours au sein de la filière administrative, marqué par le social.

Actuellement directrice de CCAS, Mme Z a intégré au début de sa carrière, avec un diplôme de comptabilité, l'échelon communal comme chargée de mission « *tourisme* ». Sollicitée par un élu pour prendre la direction du CCAS d'une petite commune, elle a intégré la fonction publique territoriale comme rédactrice puis a passé le concours d'attaché. Depuis, elle a multiplié les expériences de direction de CCAS au sein de différentes communes.

Le parcours d'une directrice de CCAS : l'analyse des besoins sociaux, la porte d'entrée vers la fonction publique et les CCAS

A la suite d'une licence en biologie, d'une maîtrise en « *promotion de la santé et développement social* », et de l'obtention d'un DESS en conduite de projet, Madame X a intégré le CCAS sur la mission d'analyse des besoins sociaux. Ce travail, qui constitue le cœur de métier de sa formation initiale, a été la porte d'entrée vers la fonction publique et le CCAS. Elle est devenue directrice du CCAS après avoir réussi le concours d'attaché trois ans plus tard.

Le parcours d'une directrice de CCAS : profil sciences sociales

Depuis 6 ans à la tête de la direction du CCAS, Mme X a suivi des études en sciences sociales (DESS d'anthropologie et de sciences sociales). Avant de rejoindre le CCAS, elle a travaillé dans le domaine du logement social.

D. Typologie des métiers des CCAS/CIAS

Si on ne saurait réduire les spécificités propres à chaque métier, il est toutefois possible, afin de disposer d'une vision synthétique des métiers exercés au sein des CCAS/CIAS, d'en proposer une typologie en fonction de différents critères :

- les types d'activités exercées à titre principal : tâches administratives, relations directes avec les usagers ou services apportés aux personnes ;
- l'objectif principal auquel concourt l'agent dans l'exercice de son métier : accompagnement des personnes ou participation au fonctionnement de la structure ;
- la culture socio-professionnelle.

Cette classification décline les savoir-faire/compétences qui peuvent être partagés par des métiers au-delà des niveaux hiérarchiques, des filières et des cadres d'emplois.

Il convient de préciser que cette classification est schématique afin de dégager des grandes tendances. Elle n'a pas pour vocation d'appréhender toute la complexité des enjeux propres à chaque métier exercé au sein des CCAS.

Parmi l'ensemble des métiers rencontrés, on distingue trois grandes familles de métiers :

- les métiers de l'accompagnement ;
- les métiers supports ;
- les métiers liés aux missions particulières des CCAS ;



Source : UNCCAS

1. Les métiers de l'accompagnement

Les métiers dits de l'accompagnement regroupent les professions de l'accompagnement, du soin et de la relation aux personnes. Ils constituent le cœur de métier des CCAS.

L'un des métiers emblématiques de cette famille est celui de travailleur social. Selon le répertoire du CNFPT, le travailleur social « *contribue, dans une démarche éthique et déontologique à créer les conditions pour que les personnes, les familles et les groupes aient les moyens d'être acteurs de leur développement et de renforcer les liens sociaux et les solidarités dans leurs lieux de vie* ». Il est le garant de l'accompagnement social et/ou éducatif des personnes suivies.

Le cœur de métier du travailleur social se fonde sur la relation à la personne, les missions d'écoute et d'orientation. Il analyse les demandes de prise en charge, évalue les conditions d'intervention les plus adaptées, met en place et suit les prestations pour que le service soit en adéquation avec les besoins des personnes. La finalité de sa mission est de favoriser leur autonomie et de les rendre actrices de leurs projets.

Les métiers de l'accompagnement tels qu'ils sont exercés dans les CCAS contribuent également à apporter une aide à la personne dans l'accomplissement des tâches de la vie quotidienne. En relation directe avec les personnes accompagnées (personnes âgées, personnes handicapées, jeunes enfants), à domicile ou en établissement, l'exercice de ces professions nécessite en règle générale l'acquisition d'un diplôme sanctionnant leurs aptitudes à soigner et/ou accompagner le public.

Ces métiers sont marqués par une culture forte et spécifique. Quels que soient leurs domaines d'intervention, ils sont confrontés à une grande hétérogénéité et une vulnérabilité des publics, doivent faire preuve d'une grande disponibilité et si besoin gérer les tensions avec le public et sont soumis au respect du secret profession-

nel. Leur mission implique de travailler avec des équipes pluridisciplinaires et de conduire des projets en concertation et coordination avec une multitude d'acteurs issus d'environnements professionnels différents (conseil général, hôpital, Etat, entreprise d'insertion, etc...)



Source : UNCCAS

2. Les métiers « support »

Les CCAS mobilisent également les compétences d'agents exerçant des métiers qui ne sont pas propres aux secteurs social et médico-social, mais que l'on retrouve au sein de l'administration territoriale, comme les métiers d'agent d'accueil, d'agent d'entretien, les métiers liés aux fonctions « support » (exemples : contrôleur de gestion ou directeur des moyens généraux) et les métiers d'encadrement et de management.

Ces métiers ont en commun d'être des services supports des services opérationnels sociaux ou médico-sociaux. Leur fonction principale est la gestion des structures ou des services gérés par les CCAS et pour les encadrants, l'accompagnement de leurs équipes.

Les encadrants, selon leur responsabilité hiérarchique, sont en interface avec les élus, ils mettent en place un projet de service, suivent la gestion des ressources humaines, les budgets et des tableaux de bords, animent des réunions de services, gèrent les plannings des équipes, et veillent à la bonne application du respect de la réglementation. Les agents exerçant ces métiers « support » sont en majorité issus de la filière administrative de la fonction publique territoriale. Autrement, ils sont plutôt issus du secteur social ou médico-social, et ont évolué sur des postes d'encadrement en deuxième partie de carrière.

Il est intéressant de noter que la majorité de ces agents se définit comme des « agents administratifs qui font du social ». Bien qu'ils ne soient pas toujours en lien direct avec les publics accompagnés, ils apparaissent conscients de la spécificité de l'exercice de fonctions administratives dans ce secteur.

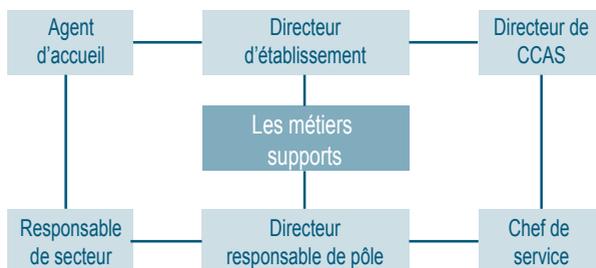
Focus : des critères variés pour devenir encadrant au sein d'un CCAS

Il n'existe pas de profil type de l'encadrant au sein des CCAS. En effet, selon les structures, les critères de recrutement pour devenir encadrant apparaissent assez flexibles. Les postes d'encadrant ne sont pas toujours conditionnés par la détention d'un diplôme. Certains CCAS sont néanmoins attentifs à la formation initiale. Pour recruter des responsables de secteur, les CCAS tendent à privilégier les candidats ayant suivi un BTS services à la personne et prestations des secteurs sanitaire et social.

Regard croisé sur le parcours de deux encadrants

Mme X est devenue chef du pôle Vie à domicile après dix ans au CCAS. Initialement secrétaire de direction, à la suite de la réussite du concours administratif, elle a accédé à un poste d'encadrement.

Au CCAS de X depuis 14 ans, M. X est devenu directeur de l'action sociale après avoir été 25 ans assistant social au sein d'un département. Il a été chef de service avant de devenir directeur suite à une vacance de poste. Il confie que son parcours s'est construit en fonction des opportunités mais qu'il n'a pas cherché à construire une carrière.



Source : UNCCAS

3. Les métiers assurant les missions particulières des CCAS

Certains métiers exercés dans les CCAS sont à l'inverse propres aux missions singulières que les élus ont fait le choix d'investir au titre de leurs compétences extralégales, comme les métiers de chef de projet PARADS, de médiateur prévention ou encore d'écrivain public. Ces métiers sont singuliers en ce qu'ils n'existent pas dans l'administration et ne sont pas recensés dans le répertoire des métiers du CNFPT, mais ont été créés pour répondre aux missions gérées par les structures communales. Ils sont souvent spécifiques à un CCAS précis.

Focus sur le métier de médiateur de prévention

Le médiateur de prévention est un agent de terrain qui circule dans la ville à la rencontre des habitants et notamment des jeunes en difficulté et déscolarisés afin de les mettre en contact avec les partenaires appropriés : missions locales, entreprises d'insertion, Pôle emploi. Par ailleurs, une partie importante de ses missions revient à coordonner des projets partenariaux pour organiser des activités éducatives à destination des jeunes comme du sport en salle et des ateliers de graffiti.

Focus sur le métier de chef de projet PARADS

Le chef de projet PARADS est responsable de la plateforme « *Point d'accueil en réseau pour l'accès aux droits* » mise en place par le CCAS. Sa mission principale consiste à réaliser une veille sur les informations liées aux droits sociaux afin d'alimenter une feuille d'information mensuelle diffusée au sein du réseau et sur le site internet qu'il anime (mise à jour de la base de données, réponses aux usagers, etc.). Il travaille en réseau avec les pôles du CCAS, le département et les maisons de la Justice et du droit. Il n'a pas de relation directe avec les usagers, il agit en « *back office* ».

Malgré la diversité des réalités professionnelles qu'ils vivent au quotidien, les agents des CCAS semblent donc unis par une certaine perception du sens donné à leurs missions et par un projet commun qui les rassemble au-delà des différences soulignées.

Toutefois, les positionnements traditionnels et les identités socioprofessionnelles très structurées autour de certains métiers sont aujourd'hui bousculés par des facteurs de changement qui font évoluer le contexte qui entoure les CCAS, demandant aux agents de s'adapter et de se réinventer.

PARTIE 2 - Face à la nouvelle donne sociale, les métiers connaissent des évolutions déterminantes entre adaptation et tension

Héritiers d'une histoire longue à travers l'existence des bureaux de bienfaisance et des bureaux d'aide sociale, les CCAS connaissent aujourd'hui de nouvelles mutations sous la pression de leur environnement. Celui-ci pose de nouvelles contraintes, parfois difficilement vécues par les agents qui doivent faire face, entre autres, à une demande sociale accrue, à une complexification des dispositifs et à des moyens réduits.

Face à cette nouvelle donne, les métiers des CCAS évoluent et se recomposent.

Chapitre 1 - Les agents des CCAS confrontés à des évolutions sociales de grande ampleur

Face à la crise économique et à l'essor de la précarité, les CCAS en tant qu'acteurs sociaux de proximité sont en première ligne. D'autres évolutions sociétales se conjuguent pour renforcer la demande sociale (vieillesse de la population, exigences accrues des usagers...), tandis que le « toujours plus » d'intervention trouve ses limites du fait de contraintes financières accrues.

« On est donc passé d'un public exclu traditionnel type RSA / RMI à des publics différents, pas toujours faciles à traiter : déboutés du droit d'asile, malades psychiatriques. Pour y faire face, il faut chercher de l'information, trouver des partenaires »

Un coordinateur social dans un CHRS

A. Des nouveaux publics

« Avant on s'occupait des personnes exclues, aujourd'hui on accompagne des personnes qui ont été intégrées, qui ont subi un accident de la vie et qui ont sombré » (un assistant social).

1. Le sentiment d'une précarisation des publics suivis

L'évolution observée des formes de pauvreté a fait l'objet de nombreux travaux depuis les années 1980⁷. Résultats des mutations socio-économiques, de la montée du chômage de masse et des évolutions familiales, les « *nouveaux pauvres* » ne sont plus les exclus considérés comme « *marginaux* » ou « *inadaptés* » des années 1960 mais bien des individus précarisés, au cœur de la société salariale, en premier lieu, les travailleurs pauvres et les familles monoparentales.

Cette évolution des publics se vérifie tant à l'accueil des CCAS qu'au sein des structures qui y sont rattachées comme les CHRS. Le public accueilli est de plus en plus hétéroclite, la figure traditionnelle du « *clochard* » cédant progressivement la place aux demandeurs d'asile et aux individus victimes de troubles psychiatriques que l'hôpital n'est plus en mesure de garder. Cela implique pour les agents de faire évoluer leur mode de travail et, comme on le verra, de collaborer de manière plus étroite avec les partenaires.

Le sentiment d'une massification des demandes perçues par les agents d'accueil et les travailleurs sociaux des CCAS se double de la complexification des dossiers individuels suivis. Ainsi, depuis le milieu des années 2000 et en particulier depuis la crise de 2008-2009, des problématiques nouvelles émergent et deviennent de plus en plus prégnantes : santé mentale, précarité énergétique, accès aux soins, etc. Face à ces enjeux, les travailleurs sociaux doivent être de plus en plus polyvalents.

La problématique des publics étrangers

La croissance des demandes effectuées par les demandeurs d'asile suscite plusieurs défis pour les agents des CCAS. En effet, s'il existe des centres spécialisés (les centres d'accueil des demandeurs d'asile), ceux-ci ne permettent pas de répondre à toutes les situations. Face à ce nouveau public de réfugiés, deux défis se font jour. D'une part, le défi de la langue. Plusieurs agents soulignent la nécessité de recourir à des traducteurs ou ont exprimé le souhait de renforcer leur compétence, *a minima* en anglais. D'autre part, un défi juridique. Les travailleurs sociaux souffrent parfois d'un déficit de connaissances en droit des étrangers, ce qui peut générer un déficit d'accompagnement.

Au CCAS d'Angers a ainsi été mis en place un groupe de réflexion sur la question des freins que rencontrent les populations étrangères pour accéder aux services du CCAS⁸.

⁷ Site Lien social, « *Nous avons un déficit de connaissance en droit des étrangers* », Publication n° 930 du 28 mai 2009.

⁸ Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995 ; Serge Paugam, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991.

Ces constats font écho aux résultats du baromètre de l'action sociale locale 2013 mené par l'UNCCAS, en partenariat avec la Gazette Santé Social⁹. Selon ce baromètre, plus de trois-quarts des CCAS interrogés en 2013 ont constaté une augmentation globale des demandes d'aides et la moitié a connu une augmentation à la fois du nombre des demandeurs et du montant des aides demandées. En tête, la hausse des demandes d'aide au paiement des factures d'énergie est particulièrement visible : 98 % des CCAS font état de difficultés des usagers à honorer leurs factures d'énergie.

2. La montée en charge de la dépendance

L'ensemble des agents en contact avec la population âgée dresse le constat d'une montée en puissance de la dépendance, corollaire du vieillissement de la société française. La perception par les agents des CCAS d'une dépendance accrue des personnes prises en charge s'explique également par une entrée plus tardive dans les établissements d'accueil (EHPA et EHPAD).

Dans les EHPA, l'accueil de personnes de plus en plus dépendantes nécessite d'adapter les activités proposées et de recruter des personnels médicaux spécifiques (gériatre, animateur en gérontologie). Néanmoins, les professionnels s'attachent à maintenir la spécificité de ces établissements par rapport aux EHPAD en préservant l'autonomie de l'usager et en étant particulièrement vigilant quant au respect de son espace privatif.

Le vieillissement de la population se matérialise également par l'évolution des besoins, avec la montée en puissance de la prise en charge à domicile. Face à des pathologies de plus en plus lourdes, notamment les maladies dégénératives, les services de soins à domicile des CCAS se développent. « *On est passé de l'aide au ménage à l'aide à la toilette. On fait aussi beaucoup plus d'accompagnement, notamment des aidants. Cela nécessite plus de rigueur et de vigilance pour les assistantes de vie sociale dans leurs interventions* » (un responsable de service de soins à domicile).

B. Des contraintes financières accrues

« *Avant on pensait développement de politique et donc dépenses - aujourd'hui on pense avant tout gestion et économies* » (un directeur de CCAS).

⁹ UNCCAS, La Gazette Santé Social, « Le CCAS, amortisseur social », Baromètre de l'action sociale locale 2013.

La contrainte financière pèse tant sur les agents que sur les usagers. Omniprésente lors des différents entretiens menés, elle touche en effet de nombreux aspects du quotidien de travail des agents : les ressources humaines à travers la politique de recrutement, de titularisation et de formation, mais aussi l'organisation du travail à travers la question des remplacements et des charges horaires. Le « *management de la contrainte* » redéfinit également les missions des encadrants qui doivent être de plus en plus vigilants au pilotage de leur activité. Cela se manifeste chez de nombreux interlocuteurs, à l'image des responsables de crèches qui prêtent une attention accrue aux taux de remplissage de leurs établissements.

La contrainte financière pèse également sur les services proposés aux usagers. La révision à la baisse des tarifs pratiqués par les différents financeurs (conseil général, agence régionale de santé, caisse de retraite...) confrontés eux aussi à une contrainte budgétaire, peut par exemple pénaliser le bon fonctionnement des services. En matière de soins à domicile, l'absence de recrutement contribue à engorger les agendas des professionnels, qui sont contraints d'orienter les patients vers des infirmiers exerçant en libéral. Dans ce cadre, la contrainte financière peut donc être particulièrement mal vécue. « *A un moment, mes convictions étaient davantage en lien avec la demande* » (un veilleur de nuit dans un CHRS).

Pour d'autres agents, plus minoritaires, au contraire, la contrainte financière peut être source d'innovations pour des services sociaux qui doivent s'adapter. « *Il est toujours possible de faire ce qui était fait avant en bricolant et en inventant. Avant le champ des possibles était immense, désormais il est plus contraint* » (un assistant socio-éducatif dans un CHRS). On peut néanmoins relever que les « *jeunes* » travailleurs sociaux, dont l'entrée en poste est récente, semblent avoir intégré cette nouvelle réalité. Sensibilisés à la contrainte budgétaire lors de leur formation, ils n'ont en effet jamais connu la « *période d'abondance* » des politiques de solidarités.

Enfin, les agents constatent que les partenaires ne sont pas épargnés par cette contrainte financière et se rendent moins disponibles pour le montage d'actions ou de projets communs.

L'omniprésence de la contrainte financière renforce la quête de sens face au sentiment du « *tonneau des danaïdes* ». Face à des demandeurs de plus en plus nombreux et précaires, certains agents font part de leur malaise : le sentiment d'utilité sociale qui constitue une constante de la carrière professionnelle s'effrite au fur et à mesure que les réponses aux demandes sont plus difficiles à apporter.

Cette interrogation se renforce face à des usagers qui ont une image tronquée de la réalité du travail réalisé en CCAS. « *Le CCAS, c'est pourtant pas l'Etat-Providence. On nous dit « si tu veux tu peux* » (un travailleur social).

Dans ce cadre, les agents d'accueil, les médiateurs de quartier et les travailleurs sociaux apparaissent comme les premiers concernés face à l'incompréhension et à l'agressivité de certains usagers. « *On est au contact de gens qui ne vont pas bien, donc évidemment il faut savoir prendre du recul. Le rôle de l'encadrant est alors structurant. Il faut protéger les agents des violences et de certaines incompréhensions. Il est très important d'avoir un référent institutionnel dans les locaux pour faire diminuer la pression* » (un directeur du pôle vie sociale).

C. Le renforcement de la place des usagers

La prise en charge des usagers connaît une mutation majeure avec la place croissante reconnue à l'utilisateur dans la construction de son parcours d'accompagnement. Dépasser la « *simple délivrance d'aides* » pour « *accompagner* » l'utilisateur est un leitmotiv qui anime le quotidien des agents et implique une redéfinition de leurs métiers face à des bénéficiaires de plus en plus exigeants.

1. Des usagers plus exigeants

Le renforcement des exigences des usagers se ressent dans les domaines tant de l'aide à domicile, que du travail social ou de la petite enfance.

« *Les personnes sont devenues plus exigeantes. On nous prête le bras long, un pouvoir plus grand* » (un travailleur social).

« *Le CCAS est un déversoir d'une manière générale et c'est encore plus vrai quand on est sur le terrain où il n'y a pas le sas de l'administration.* »

Un travailleur social

Les familles et les parents peuvent également être particulièrement revendicatifs. Dans le cadre de l'évolution de la prise en charge de l'enfant, les structures d'accueil doivent désormais proposer une véritable offre d'éveil de l'enfant, les demandes et les pressions des parents se font plus nombreuses. « *Certains parents croient que tout leur est dû car ils paient le service et n'acceptent pas le jeu collectif* » (un responsable de crèche).

2. Une association accrue de l'utilisateur

Dans le prolongement de la loi du 2 janvier 2002, plusieurs CCAS ont mis en place des modalités d'association et de participation de l'utilisateur et, le cas échéant, de sa famille à la construction de son parcours.

La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

« Réformant l'ancien texte du 30 juin 1975, la fameuse loi 2002 - 2 fixe de nouvelles règles relatives aux droits des personnes. Elle réaffirme la place prépondérante des usagers, entend promouvoir l'autonomie, la protection des personnes et l'exercice de leur citoyenneté. Une charte des droits et libertés de la personne accueillie existait certes antérieurement, évoquant le droit au respect des liens familiaux ou à l'exercice des droits civiques... Mais de nouvelles contraintes pour les établissements sont apparues : livret d'accueil décrivant l'organisation de la structure, contrat de séjour définissant les obligations réciproques, règlement de fonctionnement, conseil de la vie sociale, personne qualifiée à laquelle tout usager pourra faire appel pour faire valoir ses droits. En outre, un projet d'établissement ou de service doit pouvoir présenter les objectifs généraux poursuivis. »¹⁰

¹⁰ Site Lien social, « La place des usagers, une question centrale depuis la loi de 2002-2 », Publication n° 742 du 24 février 2005.

Au CIAS de Meuse Grand Sud, la relation avec la famille fait l'objet d'une attention particulière avec le développement, dans les structures de petite enfance, en partenariat avec les parents, d'une charte qualité de l'accueil. De la même manière, le CCAS d'Angers a mis en place dans le domaine gérontologique des groupes de parole d'aidants au sein d'une unité accueil de jour. Les parcours d'accompagnement font également l'objet d'une individualisation renforcée. La définition d'un projet de vie pour les personnes âgées prises en charge est obligatoire depuis la loi du 2 janvier 2002 : il doit être véritablement co-construit et négocié avec l'utilisateur. Il s'agit ainsi de passer du « faire à la place de » au « faire avec ».

Cette meilleure association de l'utilisateur se heurte néanmoins à la complexification des démarches à effectuer. « Notre administration est de moins en moins accessible » (un directeur du Pôle Vie sociale). En outre, la montée en puissance de la problématique du non-recours interroge les CCAS sur leur capacité à aller au-devant de l'utilisateur¹¹. Face à l'émergence croissante de ces problématiques, certains CCAS, à l'image de celui de Versailles, se sont saisis du dispositif « Point d'accueil en réseau pour l'accès aux droits » (PARADS), afin de limiter le non-recours, de simplifier les démarches pour l'utilisateur et de mieux l'orienter l'utilisateur.

Au CCAS de Grenoble, le recrutement de sept écrivains publics à vocation sociale peut également être considéré comme un vecteur destiné à aller au-devant de l'utilisateur que la complexité des démarches pourrait dissuader de se manifester. L'écrivain public est en effet en charge de l'accueil et de l'accompagnement des citoyens qui peuvent notamment avoir des difficultés à constituer et à rédiger un dossier administratif. Face au handicap que peut représenter une insuffisante maîtrise de l'écrit, ce métier permet au citoyen de s'appuyer sur un professionnel dédié, afin de formuler sa demande auprès des différents interlocuteurs du champ social.

¹¹ Hautchamp, Naves et Tricard, Inspection Générale des Affaires Sociales, Rapport de la mission « Quelle intervention sociale pour ceux qui ne demandent rien ? », Paris, La Documentation Française, 2006.

D. L'instabilité du contexte normatif

De nombreuses évolutions législatives ont, depuis le début des années 2000, contribué à redéfinir les missions des CCAS : loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie et à l'allocation personnalisée pour l'autonomie, loi du 2 janvier 2002 sur le renouveau de l'action sociale et médico-sociale, loi du 5 mars 2007 sur la protection des majeurs vulnérables, loi de décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active, etc.

Face à ces nombreuses évolutions, les représentants des CCAS sont consultés mais rarement associés en amont dans les débats qui président à l'avènement de ces textes¹². Pourtant ces évolutions législatives et réglementaires sont porteuses de mutations majeures dans l'accompagnement social proposé et laissent in fine peu de marges de manœuvre aux CCAS pour s'adapter à la nouvelle réglementation.

L'encadrement normatif, en particulier dans les structures d'accueil, apparaît de plus en plus prégnant, en termes d'hygiène, d'alimentation ou encore de taux d'encadrement, au point parfois d'obliger les responsables à contourner les normes jugées les moins pertinentes. Par exemple, un responsable de foyer logement souligne que dans le cadre des ateliers cuisines qu'il met en place, il ne devrait utiliser que des œufs en poudre, ce qui dénaturerait l'exercice destiné aussi à « *rappeler des souvenirs aux résidents* ». Le hiatus entre le besoin et la norme se résout alors au détriment du premier.

Face à l'afflux régulier de nouvelles normes et à l'évolution des dispositifs, certains agents essaient, dans la mesure du possible, de se ménager du temps pour réaliser de la veille juridique. Les agents sont également demandeurs de formations sur les nouvelles réglementations : en matière d'hygiène pour les infirmiers mais aussi sur des dispositifs très procéduraux comme les problématiques bancaires (découverts, surendettement et saisie de la banque de France, etc.) pour les travailleurs sociaux.

E. La multiplication des partenaires internes et externes

La multiplication des acteurs de l'action sociale, qu'ils soient internes ou externes (Education nationale, CAF, conseil général, secteur associatif, etc.) implique le renforcement du travail partenarial et des tâches de coordination pour les agents des CCAS, dans le cadre d'une prise en charge de l'usager qui se veut de plus en plus globale et décloisonnée.

¹² C'est d'ailleurs l'objet d'une préconisation faite par l'UNCCAS dans son Livre Blanc de l'action sociale territoriale publié en 2010.

La multiplication des acteurs dans le champ des solidarités peut être synonyme de complexité accrue et laisser craindre ponctuellement un « *émiettement* » du champ social. L'allongement de la chaîne de décision augmente les délais de traitement des dossiers et la circulation de l'information entre les différentes structures n'est pas toujours optimale. Les agents sont ainsi souvent tributaires d'autres institutions dans leur exercice quotidien, et ne peuvent donc pas fournir de réponse rapide aux demandes des usagers. Dans ce contexte, la contrainte budgétaire également présente chez les partenaires n'aide pas à aplanir les difficultés.

De plus, les agents du CCAS ont parfois des difficultés à s'imposer face à certains partenaires. Cela peut par exemple être le cas dans le cadre des projets menés avec l'Education nationale et les enseignants.

Enfin, la multiplication des acteurs n'implique pas systématiquement des relations partenariales mais peut ponctuellement générer une situation de concurrence entre des acteurs, publics et privés, intervenant sur un même secteur. Cela est particulièrement visible dans le champ de la dépendance et de l'accompagnement du grand âge (service d'aide à domicile, EHPAD), pour lequel l'offre privée s'est fortement accrue depuis le milieu des années 2000. « *Le Service d'aide à domicile a été malmené avec l'implantation de nombreuses associations privées sur la commune qui proposent des services similaires au CCAS* » (un directeur du Pôle vie à domicile).

Néanmoins, pour certains agents, le travail partenarial, s'il peut être parfois fastidieux, constitue également un facteur d'épanouissement et d'enrichissement du métier, dans la mesure où il permet de développer de nouvelles compétences, en termes de négociation, de médiation, de communication et de réactivité, de même que l'acquisition d'une solide expertise sur l'offre proposée sur le territoire. En matière d'accompagnement du grand âge, les réunions de concertation réunissant les professionnels institutionnels et associatifs, sociaux et médico-sociaux, l'utilisateur et son entourage ainsi que les prestataires de service, dans le cadre de l'évaluation du parcours personnalisé de la personne âgée, sont des exemples de ce nouveau mode de travail partenarial. Ces exigences irriguent non seulement le travail des encadrants, mais aussi directement le travail des agents de terrain pour lesquels les activités relatives à l'orientation et à la coordination prennent une place croissante, au risque parfois de devenir « *chronophages et énergivores* » selon les termes d'un agent.

« *C'est assez ingrat de faire office de coordinateur. L'idée du projet est toujours plaisante mais il faut s'armer de diplomatie et c'est autant de temps que l'on ne passe pas sur la réflexion de fond des projets. Je suis frustré souvent entre l'idée du projet et sa concrétisation mais je sais aussi que cela participe à l'interconnaissance des partenaires. C'est important pour la dynamique d'acteurs du territoire* » (un travailleur social).

Finalement, cette fonction de coordination s'incarne par l'émergence de métiers destinés à mettre en place des partenariats et à animer des réseaux - médiateur social, infirmier coordinateur, etc - mais également dans les démarches de « guichet unique » mises en œuvre par les CCAS afin de simplifier et de rationaliser les démarches que doit mener l'usager pour être accompagné. Ainsi le CCAS d'Angers a lancé l'expérimentation d'un guichet unique gérontologique dont l'objectif est de faire des EHPAA des pôles ressources en matière de gérontologie: Les EHPAA sont destinés à devenir non seulement un lieu de résidence pour personnes âgées mais aussi un lieu d'accueil unique pour tous les partenaires : permanence du CLIC, du service soutien à domicile, d'animateurs de vie sociale ou d'associations, etc.

Chapitre 2 - Pour tenir compte de cette nouvelle donne, des métiers au sein des CCAS en évolution

Ces grandes évolutions du contexte de l'action sociale touchent concrètement les agents des CCAS dans leurs pratiques professionnelles quotidiennes. Dans certains cas, cela se traduit par des métiers en mutation avec de nouvelles tâches et de nouveaux modes de fonctionnement que les agents doivent s'approprier. Cela peut également entraîner des tensions sur certains métiers, visibles à travers les difficultés de recrutement, le turn-over ou encore le développement des risques psycho-sociaux.

A. Des métiers en mutation, en cours d'appropriation par les agents.

A la question qui leur était posée, « *diriez-vous que votre métier est plus facile, aussi facile ou plus difficile qu'auparavant ?* », 18 agents ont répondu « *plus difficile* », contre 4 « *plus facile* » et 18 « *aussi facile* ». Ces réponses illustrent la diversité des changements que connaissent les métiers des CCAS et le degré d'appropriation variable de ceux-ci par les agents.

1. Des métiers au sein des CCAS de plus en plus marqués par les contraintes administratives

La réalisation de tâches administratives de plus en plus nombreuses constitue une tendance de fond, traversant l'ensemble des métiers des CCAS.

Les **agents** sont amenés à réaliser, dans le cadre de leur métier, de plus en plus de tâches administratives. Le plus souvent liée à la complexification du cadre juridique, cette évolution est majoritairement considérée comme une contrainte. Les lourdeurs administratives (dossiers de plus en plus longs, denses et précis, à fournir parfois en plusieurs exemplaires) et la longueur des délais sont les deux principaux motifs évoqués. Ce renforcement des exigences administratives s'effectue, selon les agents, au détriment de leur cœur de métier. Ces tâches administratives seraient réalisées au préjudice du travail relationnel avec les familles. Elles conduiraient à la standardisation des suivis, et freineraient la tendance de fond qu'est l'évolution des métiers sociaux vers plus d'accompagnement. De même, la longueur des procédures ne donne pas aux agents la réactivité nécessaire, qui se fait encore plus sentir dans les situations d'urgence. Elle entraîne aussi des réclamations envers les agents des CCAS, connus par les usagers, alors même que ceux-ci ne sont pas toujours décisionnaires ou n'ont pas la maîtrise des délais.

Le renforcement des tâches administratives concerne également les **encadrants**. D'une part, certaines tâches, autrefois réalisées par des services de la Ville, sont désormais gérées directement par les responsables des CCAS : veille sur l'état du bâti, gestion des inscriptions, rédaction de documents pour la CAF (tarification, horaires). Cette évolution concerne plus particulièrement les processus RH, qui, au-delà des missions incombant traditionnellement à un manager, en premier lieu, la gestion des plannings, sont parfois pour partie déléguées aux responsables. C'est le cas notamment de certaines étapes liées au recrutement et aux stages. D'autre part, l'émergence de métiers d'encadrants à vocation administrative pour organiser le travail des agents participe également de ce phénomène. Le développement des métiers de responsables de secteurs, dans le domaine de l'aide à domicile en est un exemple. L'accroissement du nombre d'usagers a conduit certains CCAS à organiser leurs actions par secteurs géographiques, et à créer la fonction de responsable de secteur pour organiser le travail des auxiliaires de vie et aides à domicile (plannings, gestion des remplacements, réunions d'équipes, suivi des dossiers des usagers, reporting au responsable du service, etc.), et plus largement prendre en charge certaines tâches administratives (par exemple, instruction des demandes d'aides financières des usagers).

2. Le développement des missions de gestion

Le suivi de nature quantitative de l'activité n'est historiquement pas répandu dans le champ des politiques sociales. La nature-même du travail social, axé sur la personne, le rendrait irréductible à toute tentative de quantification. Cette tendance se retrouve dans les CCAS, où il existe globalement peu d'outils de suivi de l'activité.

Cependant, les contraintes financières accrues ont de fait conduit les managers à évoluer vers des tâches de suivi de l'activité. Ainsi, un responsable de service

d'aide à domicile interrogé précise que l'on n'attend plus uniquement de lui la vision de l'infirmier (suivi des bénéficiaires à domicile) ou la réalisation de tâches d'encadrement simples. Il doit désormais savoir créer des indicateurs et piloter des tableaux de bords.

Ce travail de suivi implique également les agents. Il n'est pas toujours bien accepté par ceux-ci : *«maintenant, c'est le quantitatif qui compte et moins le qualitatif. Auparavant, on prenait le temps pour construire une relation, aujourd'hui, il faut vite reloger»* (un veilleur de nuit). Dans ce cadre, de nouveaux outils se développent, à l'image des **tableaux de bords et indicateurs** tels que le taux de remplissage des structures, le taux d'impayés, le coût global d'une prestation. Dans certains CCAS, l'émergence d'un nouveau métier, le contrôleur de gestion, accompagne le déploiement de ces démarches.

3. L'informatisation des métiers des CCAS

L'informatisation en cours depuis les années 1990 est une évolution structurante qui modifie à la fois les métiers et l'environnement de travail des CCAS. Elle concerne au premier chef les métiers d'accueil et de secrétariat. L'outil informatique peut parfois même être le cœur de métier de certaines professions exercées au sein des CCAS, à l'image du chef de projet PARADS. Une grande partie de son activité consiste en effet à animer le site dédié à l'accès au droit (recherches diverses, mise à jour de la base documentaire, réponses aux questions des usagers via le blog du site, etc.). Cette informatisation concerne également les encadrants, notamment dans le cadre de leurs nouvelles missions de gestion.

L'informatisation est à la fois un facilitateur et un facteur de complexité pour les métiers exercés au sein des CCAS. L'informatisation est une source d'efficience au sein des CCAS. Elle procure un gain de temps pour les métiers de l'accueil grâce à des prises de rendez-vous sur agendas électroniques ou encore à la réédition plus rapide de brochures. Elle contribue également à la sécurisation des processus. Par exemple, la gestion informatisée des prescriptions médicales et de leurs transmissions garantit une plus grande fiabilité et traçabilité dans la délivrance des médicaments aux usagers. L'outil informatique est également utilisé comme outil de coordination. Il permet d'assurer une transmission plus fluide et systématique des informations entre les différents agents d'un CCAS intervenant auprès d'un même usager, garantissant la qualité du suivi de celui-ci. Cette coordination est un élément-clé pour assurer la continuité du service, notamment dans le cadre des remplacements en période de congés.

L'informatisation des métiers et des méthodes de travail au sein des CCAS connaît cependant certaines limites. La maîtrise de l'outil informatique par les agents d'ac-

cueil et de secrétariat demeure hétérogène. Les agents ne disposent pas toujours d'une connaissance suffisante de ces outils pour en faire des « *facilitateurs* ». Dans ce cas, l'outil est alors sous-utilisé, peut générer une perte de temps voire être facteur de stress et d'anxiété pour les agents. Par ailleurs, certains agents soulignent le risque de voir les échanges informatiques se substituer à un véritable travail de coordination de visu des équipes. Enfin, la dépendance croissante à l'outil informatique se poursuit dans la demande d'outils nomades, à laquelle

« *On ne peut pas développer la même relation avec la personne quand on est derrière un écran.* »

Un travailleur social.

les CCAS ne sont pas toujours en mesure de répondre. Par exemple, la mobilité indispensable pour l'exercice de nombreux métiers

des CCAS (aide à domicile, SSIAD, infirmiers coordinateurs, etc.) conjuguée à un besoin de coordination entre les différents intervenants induit une demande croissante pour des outils informatiques mobiles (ordinateurs portables, smartphones) afin de gérer les plannings à distance et de pouvoir réaliser la transmission des dossiers en direct, au lieu d'un travail de double saisie et de retranscription une fois sur son poste fixe. Le développement des activités de suivi de gestion nécessite également des outils et logiciels de plus en plus performants. Néanmoins, certains travailleurs sociaux craignent que l'utilisation systématique de l'outil informatique compromette la qualité des relations avec les bénéficiaires.

4. La professionnalisation des métiers au sein des CCAS

Du fait de l'évolution et de la diversification des publics, la professionnalisation des métiers est devenue une nécessité. Celle-ci reste à ce jour variable selon les métiers, mais constitue une vraie tendance de fond.

L'exemple des **auxiliaires de vie** est significatif. Passant du rôle d'aide-ménagère à celui d'auxiliaire de vie, le métier s'est professionnalisé pour accompagner la montée en charge de la dépendance dans le secteur de l'aide à domicile. Cette dépendance croissante est notamment le fait d'une politique favorisant le maintien à domicile destinée en particulier à réduire les charges financières liées à l'accueil en établissement spécialisé. Auparavant considéré comme un métier d'appoint, le métier d'aide-ménagère ne demandait pas de qualification particulière. Ses principales tâches visaient à faciliter le quotidien des personnes âgées à domicile : ménage, repassage, jardinage, courses, etc. Désormais, le diplôme d'État d'auxiliaire de vie (DEAVS) permet de reconnaître les qualifications nécessaires à l'exercice d'un métier à part entière, pour lequel les tâches se sont considérablement diversifiées : aide à la toilette, lever, habillage, régimes alimentaires, accompagnement des aidants, discussion, voire des tâches plus méconnues comme des massages, ou de la médecine douce. Il ne s'agit plus seulement de faciliter le quotidien mais

aussi de soulager la souffrance. Dans ce cadre, les tâches entre les auxiliaires de vie et les aides à domicile se distinguent. La détention ou non du DEAVS est clivante, puisque seuls les auxiliaires de vie peuvent réaliser les actes dits « *essentiels* », qui répondent à des contraintes en matière d'horaires et d'ergonomie. Néanmoins, face à l'insuffisance du personnel diplômé, les structures ont parfois recours à des assistantes de vie sur les missions « *historiques* » des aide-ménagères dites tâches « *ordinaires* ». L'intégration par les agents du changement de nature de leur métier semble être soumise à un effet générationnel. « *Je rencontre des difficultés dans les variations d'interprétation ou les différences d'approche du métier. Certaines auxiliaires de vie sont encore le reflet de l'époque où elles étaient des femmes de ménage* » (un responsable de pôle vie à domicile).

Les **métiers d'accueil et de secrétariat** ont aussi connu une montée en compétence. Leurs missions d'accueil physique et téléphonique requièrent des compétences croissantes, pour décrypter des demandes d'usagers de plus en plus complexes. Ils doivent ainsi pouvoir réaliser un pré-diagnostic et orienter vers des partenaires et des dispositifs de plus en plus nombreux. Ces évolutions demandent aux agents d'accueil une connaissance fine des dispositifs et du réseau d'acteurs à mobiliser.

5. La polyvalence renforcée des agents des CCAS

Les métiers du secteur social sont caractérisés par une forte polyvalence. D'une part, l'accompagnement global des bénéficiaires nécessite une **connaissance transversale des problématiques multiples** auxquelles sont confrontés les usagers. D'autre part, les agents des CCAS doivent savoir être polyvalents dans l'exercice de leurs activités quotidiennes, en partie du fait des contraintes financières. Ainsi, la frontière entre les métiers d'accueil et ceux du secrétariat tend parfois à se réduire, en particulier dans les petites structures. Des agents polyvalents assurent la gestion du courrier et des messages, la coordination logistique, la réalisation des comptes rendus de réunions, etc. Cette polyvalence croissante peut aller jusqu'à leur confier des missions proches de celle d'un agent administratif, à l'image de l'établissement des demandes d'aides ou de la préparation des dossiers en vue de leur passage devant les différentes commissions. Dès lors, être sur ce type de poste dans un petit CCAS requiert aujourd'hui une « *très grande gymnastique du cerveau* » (un agent d'accueil).

Cette diversification des missions peut parfois poser des difficultés, notamment lorsque les nouvelles tâches demandées sont au regard des qualifications de l'agent sans valeur ajoutée, ce qui peut contribuer à dévaloriser son métier.

Enfin, la polyvalence « *subie* » peut également être vécue comme contrainte, lorsque son exercice n'est pas préparé. Le non-remplacement d'un collègue absent peut conduire un agent en poste à faire preuve de polyvalence, en prenant en charge des tâches pour lequel il n'est pas préparé.

6. Des fonctions d'accompagnement au sein des CCAS de plus en plus développées

La volonté de renforcer l'association des usagers, ainsi que de garantir une prise en charge globale de ceux-ci autour de parcours individualisés tend à faire évoluer les métiers des CCAS vers des logiques renforcées d'accompagnement des usagers et de construction de projets de vie à plus long terme.

Le métier de travailleur social est particulièrement concerné par cette évolution. Les missions du travailleur social ne sont plus réductibles à la constitution de dossiers de demande d'aides financières. Une place de plus en plus importante est faite à l'accompagnement individuel de moyen terme, où un travail sur le budget des personnes (précarité, surendettement), le logement (insalubrité, menace d'expulsion), l'accès à la santé et aux soins, les facteurs d'isolement, est réalisé. Dans ce cadre, les travailleurs sociaux s'appuient sur des dispositifs de plus en plus nombreux à articuler pour construire des parcours : couverture maladie universelle, dossiers de surendettement, fonds de solidarité logement, etc.

Cet accompagnement individuel se double parfois d'actions d'insertion collectives. Par exemple, un CCAS rencontré propose aux bénéficiaires des actions telles que des sorties à la mer ou du jardinage, conduites par des travailleurs sociaux.

La démarche d'accompagnement se décline sur de nombreux autres métiers plus rarement exercés au sein des CCAS.

Des métiers de l'accompagnement

Un mandataire judiciaire à la protection des majeurs vulnérables

La loi du 5 mars 2007 sur la protection des majeurs vulnérables a contribué à redéfinir les missions du mandataire au profit d'un renforcement de la démarche d'accompagnement global des personnes sous tutelle. Dans un CCAS rencontré, ce changement se traduit notamment par le choix de recruter exclusivement des travailleurs sociaux sur ce type de poste.

Un coordinateur social au sein d'un centre d'hébergement d'urgence

Au-delà de l'hébergement d'urgence, un accompagnement global de la personne prise en charge s'enclenche lors de l'arrivée dans la structure, visant à permettre à celle-ci l'accès à l'autonomie à moyen terme. En fonction de chaque situation, des objectifs individualisés sont fixés. Au moment de l'accueil, un contrat de séjour est conclu. Les objectifs sont fixés sur trois mois puis font l'objet d'une réévaluation.

Un accompagnateur de vie sociale et culturelle au sein d'un service « *accompagnement temporaire vers l'insertion sociale* » (en l'espèce, spécialisé sur l'insertion des populations Roms).

Un conseiller en économie sociale et familiale (CESF) au sein du service Habitat et Vie Sociale pour mener un « *accompagnement au relogement* ».

A la suite d'une action de relogement, le CESF assure un accompagnement pendant au moins trois ans, pour vérifier l'adaptation de la famille au logement, l'accompagner dans l'apprentissage de son entretien et dans la gestion d'un budget.

7. Le développement des fonctions de coordination au sein des CCAS

Les fonctions de coordination recouvrent plusieurs dimensions. D'une part, une première distinction entre la coordination en interne au CCAS ou avec les partenaires extérieurs peut être faite. D'autre part, une approche par secteur peut également être retenue. La coordination est alors à assurer entre les structures et acteurs d'un même secteur ou avec d'autres secteurs.

Du fait de la construction de parcours individualisés, autour de situations de plus en plus complexes impliquant l'interaction d'acteurs plus nombreux, la coordination est une évolution qui traverse l'ensemble des métiers exercés au sein des CCAS.

« Je me dis souvent travailleur social généraliste comme le médecin généraliste. Je n'ai pas réponse à tout mais je me dois de bien orienter ».

Un travailleur social

La mission de mise en réseau des acteurs, et d'orientation vers les structures adéquates s'affirme. Elle est devenue la vocation première de certains métiers. Le métier d'infirmier coordinateur, dans le secteur « *personnes âgées* », entre dans cette catégorie. L'élévation du niveau de dépendance dans les structures de type EHPA a conduit le législateur (loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale) à proposer de nouvelles modalités pour le suivi gérontologique des résidents. Celles-ci ont conduit à l'émergence du métier d'infirmier référent, aujourd'hui plus fréquemment dénommé infirmier coordinateur. Il a pour mission première d'assurer la coordination gérontologique pour le parcours individualisé du résident. En

charge de l'évaluation gérontologique de l'ensemble des résidents, il élabore, avec le résident concerné et sa famille, son projet personnalisé, accompagné si besoin d'un plan d'aide. La philosophie des EHPA ou foyers-logements requiert une bonne connaissance du réseau mobilisable par l'infirmier coordinateur. En effet, le résident est libre de recourir aux prestataires de son choix pour mettre en œuvre son projet personnalisé. Par conséquent, l'infirmier coordinateur doit être en mesure de lui présenter la diversité des prestataires, publics et privés qui peuvent répondre à son besoin : accueil de jour, médecine de ville, cabinets libéraux, centre local d'information et de coordination gérontologique, psychologues, associations, etc.

« La situation de la personne est une grosse pelote de laine à démêler précautionneusement »

Un directeur de pôle Vie sociale

Dans le secteur de la petite enfance, le métier de coordinateur multi-accueil illustre également l'affirmation des fonctions de coordination. Dans ce cas, la coordination recherchée est une coordination interne à un secteur d'activité. En effet, ce métier a pour principal objet d'assurer l'harmonisation du fonctionnement des structures d'accueil petite enfance à l'échelle du CCAS, en mettant en place des outils communs à l'ensemble des structures et de favoriser les mutualisations.

Ces missions renforcées de coordination peuvent également être liées à l'évolution des organisations des CCAS. Par exemple, le CCAS d'Angers s'est engagé dans la territorialisation de son action. Cette réorganisation (en cours d'expérimentation) conduit à désigner des référents de territoire, qui représentent tous les services du CCAS dans le territoire concerné, et non sa structure ou son secteur. Le rôle des coordinateurs est d'articuler les professionnels des différents métiers, pour porter une parole commune dans les instances pluri-partenaires du territoire en question. Ainsi, selon les territoires, la personne en charge de la coordination territoriale pour le CCAS peut être un directeur d'EPHA, le chef de service action sociale, le chef de la plateforme gérontologique, etc. Cette réforme s'accompagne de la création, au niveau du CCAS, d'un poste de chargé de mission dont le rôle est de garantir la cohésion des différents quartiers dans cette démarche.

Nouvelles missions de gestion et de coordination, nouveaux impératifs liés à l'informatisation et à la professionnalisation : de nombreuses évolutions traversent donc les métiers des CCAS, vécues parfois comme une contrainte parfois comme une opportunité. Dans certains cas toutefois, les évolutions du cadre de travail peuvent être particulièrement mal vécues, mettant au défi les managers qui doivent gérer et accompagner les personnels en difficulté.

B. Des métiers sous tension

L'adaptation des métiers et des agents à leurs nouvelles missions et conditions d'exercice est loin d'aller de soi. Risques psycho-sociaux, usure professionnelle, absentéisme mais aussi difficulté de recrutement sont autant d'éléments qui peuvent témoigner d'un malaise sur certaines professions des CCAS aujourd'hui. Véritable casse tête pour les managers, ces problèmes soulignent la nécessité d'accompagner et de favoriser les évolutions pour éviter qu'elles ne soient mal vécues par les agents.

1. La double difficulté du recrutement

Sur l'ensemble des encadrants interrogés, un tiers a mentionné comme difficulté la question du recrutement.

Les difficultés de recrutement recouvrent à la fois une dimension quantitative et qualitative. Le manque de candidatures a d'une part été mis en avant. A ce défaut de candidatures s'ajoute d'autre part leur faible niveau de qualification, particulièrement visible dans le secteur de l'aide à domicile où peu de candidats possèdent le DEAVS ou une expérience dans le domaine.

La faible connaissance des CCAS par le citoyen lambda semble en être la principale cause, renforcée par le manque d'attractivité de certains métiers au sein de ces structures. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette difficulté de recrutement.

Tout d'abord, la **rémunération** est fréquemment mentionnée. Ainsi, le salaire net moyen des agents des CCAS est de 1 622 euros, soit inférieur de plus de 10 % au salaire net moyen de la FPT (1 823 euros). Plus précisément, il est de 2 729 euros pour la catégorie A, 2 125 pour la catégorie B et 1 563 pour la catégorie C¹³. En outre, certains encadrants des CCAS regrettent que leurs rémunérations prennent insuffisamment en compte la polyvalence de leurs métiers. Par exemple, un psychologue au sein d'un CCAS souligne qu'il n'est pas, par contraste avec ses collègues exerçant en libéral ou dans le milieu hospitalier, un pur « *clinicien* » : il peut mettre en place et animer des activités, encadrer une équipe d'accueil de jour, participer aux différentes commissions de suivi des résidents d'EPHAD, délivrer des formations aux équipes, etc.

« On aurait aussi besoin de recrutements d'agents pour faire face aux besoins de prise en charge supplémentaire. On a 50 personnes sur liste d'attente mais on n'a pas assez de candidats »

Un responsable de SSIAD

¹³ Données DGCL, département des études et des statistiques locales, novembre 2013.

Par ailleurs, les **questions statutaires** expliquent également les difficultés de recrutement des CCAS, notamment au profit du secteur associatif. Ainsi, alors que le statut d'encadrant est reconnu aux responsables de secteur dans le milieu associatif, ces derniers sont le plus souvent dans les CCAS des encadrants intermédiaires de catégorie B et disposent par conséquent d'une rémunération moindre. De même, dans le secteur de l'aide à domicile, les agents constatent que le monde associatif prend davantage en compte le niveau de qualification pour fixer les niveaux de rémunérations.

En outre, la **concurrence** peut aussi s'exercer **entre les secteurs du CCAS**. Le secteur de l'aide à domicile a globalement été décrit comme peu attractif comparé aux structures d'hébergement médico-sociales.

Enfin, sur ces métiers déjà tendus, s'ajoute parfois un **manque d'attractivité du territoire du CCAS**, qui renforce la difficulté du recrutement, y compris sur des métiers d'encadrement supérieur.

Dans ce cadre, le risque pour les CCAS est d'effectuer un recrutement par défaut. C'est pourquoi des actions visant à attirer de nouveaux candidats sont menées. Certains CCAS emploient des agents horaires qui sont envisagés comme des pré-recrutements. Se développe également la pratique du recours à des agences d'intérim spécialisées dans le travail social. L'extension du bassin de recrutement passe également par le recours à des contrats aidés, cumulés à une logique de formation au sein du CCAS. Les CCAS cherchent à accroître leur attractivité via la mise en valeur des avantages en termes de conditions de travail, qui peuvent compenser les faiblesses mentionnées ci-dessus : la mise à disposition de véhicule, les horaires pour certains métiers, les congés, un nombre moindre d'agents à encadrer, la titularisation au sein de la fonction publique ou encore le levier du régime indemnitaire.

Au-delà de ces initiatives, reste à développer de véritables politiques d'attractivité. Un encadrant mentionne par exemple la possibilité de développer une politique de prospection directement auprès des écoles, aujourd'hui inexistante, pour promouvoir les métiers des CCAS.

2. Un turnover variable selon les métiers

Sur l'ensemble des encadrants interrogés, un tiers a mentionné comme difficulté la question de la rotation des agents.

La rotation des agents est variable selon les métiers. Elle concerne au premier chef des **métiers de terrain**, souvent décrits comme **les plus usants et les moins**

qualifiés. Ainsi, un responsable de SAD précise que le taux de rotation des aides à domicile est supérieur à celui des auxiliaires de vie. Selon ce responsable, les aides à domicile considèrent davantage ce métier comme un métier d'appoint, n'ont pas eu le temps de la formation pour prendre conscience des difficultés du métier et sont moins outillées pour faire face à celles-ci.

Néanmoins, la rotation concerne également, pour des raisons différentes, des agents aux niveaux de qualification plus élevés. Les CCAS peuvent avoir des **difficultés à fidéliser les jeunes cadres.** Les CCAS tendent à être perçus comme des « *structures de passage* », qui permettent d'acquérir une solide expérience vers des structures offrant plus d'opportunités, qu'elles soient financières ou professionnelles. Par exemple, un agent nous a mentionné que, selon lui, passer par un CCAS pourrait être un tremplin pour évoluer sur un poste avec plus de responsabilités au sein d'un Conseil général.

En plus de la déstabilisation des équipes, les conséquences de la rotation sur la qualité du service rendu ont pu être mises en avant lors des entretiens. La rotation **complexifie le suivi des usagers,** dans la mesure où il nécessite l'instauration d'une relation de confiance qui ne peut se bâtir que sur le moyen et long terme. Par exemple, la rotation au sein des équipes d'une structure d'accueil petite enfance peut perturber les repères d'un enfant et bousculer son rythme.

3. La gestion du temps, une contrainte forte ressentie par tous les métiers des CCAS

Le thème de la gestion du temps a très fréquemment été abordé par les agents rencontrés, quels que soient leurs métiers et leurs niveaux hiérarchiques, sous différents angles : le temps de travail, les conditions de travail, etc.

En effet, le **facteur** temps est fortement ressenti par les agents. Pour certains, il peut être vécu comme une vraie contrainte dans l'exercice même du cœur de métier. Il peut ainsi constituer une limite à l'accompagnement « idéal » des bénéficiaires. « *On voudrait toujours en faire plus, on sait que l'on n'a pas assez de temps, donc on essaye de passer un jour plus de temps avec l'un, un jour plus de temps avec l'autre* » (un infirmier en EHPAD).

« Pour certains, on sait que leur situation financière dépend de l'envoi d'un formulaire avant un jour donné, c'est une vraie responsabilité, il ne faut pas se tromper, ce serait incompréhensible vis-à-vis des situations de précarité vécues par les bénéficiaires »

Un assistant social

Par ailleurs, l'enjeu du respect des délais a souvent été mentionné. En effet, le suivi de certains bénéficiaires est conditionné à des calendriers de commissions, à des dates d'attributions d'aides, à certains appels à projet. En outre, des réorganisations mises en place dans un souci d'amélioration du service rendu peuvent également peser sur les conditions de travail horaires des agents. Certains CCAS étendent en effet les plages horaires de leurs services (ouverture plus tardive d'une structure d'accueil, travail le week-end et les jours fériés des services d'aide à domicile, mise en place d'horaires modulables, etc.). Enfin, cette contrainte temps est particulièrement prégnante pour certains métiers. Ainsi, les auxiliaires de vie mettent moins en avant les difficultés physiques liées à leur métier que les contraintes temporelles qui ponctuent leurs journées. S'ils intègrent la nécessité de travailler selon des horaires calés sur la chronobiologie des usagers, y compris le week-end, ce sont les coupures entre les interventions, les déplacements et le minutage des actes au domicile qui sont les plus mal vécus.

Du côté des encadrants, la gestion de l'urgence et la difficile anticipation de certaines situations (congé maladie, absences, gestion de conflits) demande une grande réactivité. Certains estiment que cette gestion quotidienne indispensable pour garantir la continuité du service s'effectue au détriment d'un travail de fond sur le suivi des effectifs et la planification des besoins. L'arbitrage s'effectue également parfois au détriment du suivi de formations, voire de la cohésion d'équipe. *« La disponibilité est très importante. J'y ai beaucoup travaillé lors de ma prise de poste pour la cohésion d'équipe. Aujourd'hui c'est de plus en plus difficile car les sollicitations sont diverses et multiples. Je passe trop de temps à la gestion de tâches quotidiennes au détriment de missions plus approfondies pourtant demandées par ma hiérarchie »* (un directeur de pôle vie à domicile).

Pour les **encadrants** ayant un rôle de coordinateur (infirmiers coordinateurs, responsables de secteurs, etc.), l'organisation de plannings sur des temps de travail découpés est souvent un véritable « casse-tête ». *« Les aides-soignants sont soumis à beaucoup de stress, elles doivent voir sept patients par demi-journée. Ici on appelle le planning « le mur des lamentations », il faut concilier leurs venues avec les autres interventions »* (un responsable de SSIAD). D'autres considèrent que cette mission est peu gratifiante et insuffisamment valorisée alors qu'une bonne partie des conditions de travail des agents dépend de la bonne organisation des temps de travail.

Horaires adaptés, règlement particulier de congés et de récupération, imprévisibilité des arrêts maladies, travail sur le terrain ou multi-sites sont autant de défis que les outils de gestion du temps ne semblent aujourd'hui pas en mesure de maîtriser. La mise à disposition de nouveaux logiciels, d'outils nomades ou de l'expertise des directions ressources des services centraux sont des leviers souvent mentionnés pour améliorer l'organisation du travail.

4. L'absentéisme au sein des CCAS majoritairement lié à la difficile prévention de l'usure professionnelle

Sur l'ensemble des encadrants interrogés, un tiers a mentionné comme difficulté l'absentéisme. A l'aune des entretiens menés, l'**usure professionnelle** constitue la **principale cause de l'absentéisme dans les CCAS**. Elle concerne au premier chef les agents de terrain. Elle intervient le plus souvent suite à des troubles musculo-squelettiques ou des risques psychosociaux non anticipés. Elle prend la forme de congés maladies, le plus souvent de longue durée. Par exemple, dans un des CCAS rencontrés, 18% des effectifs du service d'aide à domicile sont en congés longue maladie.

En cumulé, le nombre d'arrêts maladie d'un service peut atteindre des niveaux importants, empêchant le fonctionnement normal de celui-ci. Les CCAS ont pourtant l'obligation d'assurer la continuité du service public. Afin de minimiser les remplacements dans l'urgence et de s'assurer de la compétence des remplaçants mobilisés, les CCAS ont mis en place divers dispositifs : « *personne volante* » en renfort au gré des besoins des structures, recours à une agence d'intérim ou constitution de viviers de remplaçants.

Dans ce cadre, la question de l'absentéisme soulève **deux défis** que les CCAS s'attachent à prendre en compte. D'une part, le remplacement des absences est, de manière croissante, mis en balance avec les contraintes financières des CCAS. La nécessaire continuité du service implique le plus souvent le recours à des remplaçants. Cependant, ceux-ci ne sont plus envisagés systématiquement et font l'objet d'arbitrages. D'autre part, au-delà d'un travail de court terme sur la gestion des conséquences de l'absentéisme – comment assurer un remplacement rapide et de qualité, certains CCAS s'engagent dans des démarches de long terme, dans le cadre d'un travail de prévention des causes de celui-ci¹⁴.

5. Les CCAS face aux risques psycho-sociaux et aux troubles musculo-squelettiques

A la question « *estimez-vous que votre travail a un impact sur votre santé* », deux tiers des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative. Ce constat invite à rechercher les causes de ce phénomène.

La santé recouvre à la fois les **risques psycho-sociaux** au sens large (stress, fatigue, etc.) et les troubles musculo-squelettiques.

¹⁴ Celles-ci sont abordées dans la troisième partie de ce document.

Concernant les risques psycho-sociaux (RPS), outre la contrainte temps déjà mentionnée, d'autres facteurs de risques psycho-sociaux au sein des CCAS ont pu être identifiés. « *Etre confronté à autant de souffrance, à des situations si dramatiques, à autant de misère, c'est psychologiquement dur* » (un travailleur social). Ce témoignage illustre la difficulté pour les agents d'affronter au quotidien les problèmes croissants des usagers et leur répercussion sur leur moral. Ces difficultés sont d'autant plus difficiles à porter lorsque le métier de l'agent est couvert par le secret professionnel. La question de l'échec est également complexe. Il est difficile de voir la situation des personnes se dégrader sans que les réponses apportées n'aient un effet significatif. Ce sentiment de ne plus réussir à venir à bout des difficultés des usagers peut conduire à une perte de sens et d'utilité du métier. « *Si on n'y croit plus, alors c'est plus dur* » (un travailleur social). Le difficile positionnement professionnel des agents, entre empathie et prise de recul, peut être renforcé par le comportement de certains usagers. En effet, dans les situations de plus grande détresse, ceux-ci tendent à mettre une pression supplémentaire sur les agents, qu'ils imaginent avoir « *le bras long* » ou une « *baguette magique* ».

En plus de ces facteurs généraux, il existe des causes sectorielles de risques psycho-sociaux, différentes selon les secteurs et les métiers des CCAS étudiés. Dans le secteur de la petite enfance, le bruit dans les structures d'accueil peut épuiser à long terme les agents. Pour les agents en lien direct avec les usagers, une posture d'engagement auprès des personnes est souvent nécessaire et cet investissement envers un public en difficulté peut impacter psychologiquement l'aidant. L'agent peut ainsi ressentir du stress dû au sentiment de prendre des risques dans ses décisions. Même si l'institution offre une protection (notamment judiciaire), il n'est pas possible de s'y réfugier systématiquement et elle n'évite pas l'impact psychologique. Ils sont les premiers « *réceptacles* » du mécontentement des usagers (incivilités, agressivité), pour des situations sur lesquelles ils ont souvent peu de prise, par exemple sur les délais de traitement. L'agressivité, voire le harcèlement, peuvent également toucher le secteur de l'aide à domicile. Le silence des auxiliaires de vie ou des aides à domicile, qui n'oseraient pas toujours parler spontanément de cette situation à leurs encadrants, peut conduire à des arrêts qui apparaissent le plus souvent comme inexplicables. Enfin, des métiers comme celui de médiateur sont plus particulièrement exposés à l'agressivité, verbale mais aussi physique : « *Je ne sous-estime pas ce risque, je les invite parfois à exercer le droit de retrait, on a le droit d'échouer* » (un travailleur social).

Les encadrants sont également susceptibles d'être touchés par les RPS. En effet, le stress lié aux responsabilités qu'impliquent leurs métiers est non négligeable. Garants de la qualité et de la continuité du service, ils doivent également s'assurer du bien-être de leurs agents, et de la soutenabilité financière de leurs directions ou structures. Le positionnement, pour certains, sur des fonctions d'encadrement sans formation préalable, la mouvance du cadre législatif et réglementaire, les responsabilités croissantes liées aux nouvelles contraintes financières et gestionnaires

peuvent être source de stress et de fatigue. Un cadre a précisé avoir été en « *burn out* », sans que celui-ci n'ait choisi de le faire reconnaître comme maladie professionnelle. Dans ce contexte, les cadres s'obligent de plus en plus à prioriser et à se fixer des limites. L'échange avec les collègues dans les mêmes situations est également important. Pour des métiers plus spécifiques et peu répandus au sein des CCAS, il arrive que les agents ressentent également un certain isolement car ils ne sont pas en mesure d'échanger avec leurs pairs au sein du CCAS. Le fait d'échanger sur son quotidien, sur les difficultés rencontrées ou sur les informations dont on dispose est souvent un moyen d'améliorer sa pratique professionnelle et de se rassurer. Au-delà du CCAS, ces échanges peuvent se faire entre professionnels de CCAS différents ou même avec des professionnels exerçant dans d'autres structures. Néanmoins, du fait des disparités entre les services proposés d'un CCAS à l'autre, ces réseaux externes peuvent également être plus ou moins développés.

Par ailleurs, les troubles musculo-squelettiques (TMS) ont également été identifiés lors des entretiens comme facteurs de risques pour la santé des agents des CCAS.

A l'issue des entretiens réalisés, les conditions matérielles des CCAS apparaissent globalement satisfaisantes. Elles ne constituent donc pas a priori une cause de TMS, même si certains aspects des conditions de travail sont encore perfectibles pour le bien-être des agents (chauffage, luminosité) comme des usagers. « *Aujourd'hui, on accueille du pauvre dans du moche* » (un directeur de CCAS).

Les problèmes de dos sont les plus fréquemment mentionnés : lumbago, cervicales, tendinite, etc. Ceux-ci concernent aussi bien les métiers administratifs (mauvaise posture liée au travail sur ordinateur) que les métiers de terrain qui effectuent des actes de force à répétition (les auxiliaires de vie pour le couchage et la toilette ; les agents en charge du portage de repas, les infirmières à domicile). A ce titre, les responsables de SAD et de SSIAD veillent à ce que les habitations soient équipées des dispositifs nécessaires tant à la qualité de vie de la personne qu'au travail des intervenants. Cependant, le patient est en droit de refuser le lit médicalisé ou le lève-personne. De plus, l'équipement matériel n'est pas une condition suffisante pour limiter les TMS des agents. Les agents sont en partie responsables de ces mauvaises postures, au mépris de leur santé. Par exemple, face à des usagers d'un service d'aide à domicile qui peuvent avoir besoin de plus d'heures de service mais contraints financièrement, les aides à domicile et auxiliaires de vie tentent de réaliser un maximum d'actes dans le temps imparti, le plus souvent au détriment de leurs postures.

« *Le reclassement, c'est la plaie* »
Un responsable de la formation

Ces phénomènes d'usure professionnelle (RPS comme TMS), rendant impossible l'exercice du métier, conduisent les CCAS à s'interroger sur **la gestion des réorientations professionnelles accompagnées**.

Cette problématique est grandissante, du fait du vieillissement des agents des CCAS, mais aussi des contraintes budgétaires croissantes. En effet, les difficultés de reclassement peuvent impliquer de rémunérer un agent qui n'occupe plus son poste, et le plus souvent à recruter un autre agent pour assurer la continuité du service. Ainsi, dans un CCAS rencontré, des agents d'un EHPAD sont en attente d'un reclassement depuis deux ans.

Selon les entretiens réalisés, des structures apparaissent plus régulièrement ciblées comme structures de reconversion, comme les services d'accueil et les EHPAA.

« On est formé à la maintenance mais on n'y pense pas quand on va vite, il faut qu'on remplisse les contraintes horaires ».

Un infirmier en SSIAD

Pourtant, les encadrants mettent en avant à la fois la difficulté des métiers qui y sont exercés, mais aussi le risque de voir émerger des entités « déversoirs » pénalisant ainsi la qualité du service ou encore la motivation des équipes. En effet, les agents d'accueil exercent des missions parfois éprouvantes, qui demandent des compétences multiples, telles qu'une connaissance fine des missions et des acteurs pour bien orienter, ou encore une bonne maîtrise de la langue et des outils informatiques. Générateur de RPS du fait de l'accueil du public, il n'est pas toujours pertinent d'y mettre des agents déjà fragilisés par leur démarche de reconversion. De même, les EHPAA sont souvent perçus comme des structures de reclassement des agents ayant exercé en EHPAD, le public y étant moins dépendant et les horaires moins contraignants. Pourtant les contraintes au sein des EHPAA sont également nombreuses (astreinte, montée de la dépendance, gestion de la relation avec le résident plus présente).

Inversement, des métiers peuvent être envisagés comme des leviers pour assurer le maintien dans l'emploi, en offrant de vraies opportunités en termes de déroulement de carrière. Dans ce cadre, des reconversions réussies d'infirmier actif en EHPAD ou en SSIAD vers des postes d'infirmier-coordonateur ou de directeur d'EHPAA ont été constatées. Ces reconversions ont permis aux personnes concernées de ne pas interrompre de manière anticipée leurs carrières et de mettre leurs expériences accumulées au service de leur nouveau métier.

Chapitre 3 - La structuration en cours de la fonction managériale

L'affirmation des fonctions d'encadrement intermédiaire se heurte à plusieurs freins au sein des CCAS : le défi de la formation des encadrants, les relations parfois difficiles avec les équipes, des rapports hiérarchiques parfois mal vécus. Pour comprendre ces difficultés, il est indispensable de croiser le regard des encadrants et celui des équipes.

A. Des encadrants parfois peu formés aux fonctions de management et s'identifiant encore à leur cœur de métier

1. Une tension perçue entre culture métier et fonction de management

Parmi les agents rencontrés exerçant des fonctions d'encadrement, **la quasi-totalité est issue de parcours dans le champ des solidarités** et les motivations exprimées sont similaires à celles des agents de terrain. La culture métier reste d'ailleurs très prégnante dans le discours des agents. Les agents ont tendance davantage à se présenter comme psychologue plutôt que comme responsable de l'accueil de jour et comme éducatrice de jeunes enfants plutôt que comme responsable de structure d'accueil du jeune enfant. S'il peut constituer une richesse en permettant de garder l'ancrage métier, l'exercice d'une double casquette « *encadrant/agent opérationnel* » – à l'image d'un responsable du pôle social qui continue à exercer des fonctions d'assistant social ou d'un responsable d'unité accueil de jour qui poursuit son activité de psychologue dans un EHPAD – peut aussi renforcer la difficile appropriation des fonctions de management.

Rares sont les cas où les agents s'identifient directement comme manager. Certains soulignent ainsi la mue progressive qu'implique l'évolution sur un poste d'encadrant. Celle-ci peut être plus rapide lorsque l'agent peut s'appuyer sur une formation initiale de type administrative, à l'image d'un infirmier rencontré, diplômé d'une école de commerce en gestion hospitalière. La rupture avec la culture métier d'origine est parfois mal vécue et peut conduire à un retour en arrière, comme l'illustre le cas d'un infirmier coordinateur qui après avoir exercé pendant 8 mois la fonction de coordinateur du service de soins à domicile a choisi de reprendre son poste d'infirmier actif : « *Je ne me voyais pas vingt ans derrière un bureau, ce n'était pas en lien avec ma formation initiale, j'avais moins de contact avec le patient.* »

Néanmoins, dans un secteur où la culture métier est particulièrement forte, le **passage préalable des encadrants par une fonction de terrain** est également perçu comme un **atout**. Les encadrants rencontrés reconnaissent que le fait d'être issu d'un métier opérationnel leur donne une légitimité et leur permet d'être d'un meilleur soutien en cas de situation complexe à gérer. « *Ma responsable est une ancienne collègue, ça aide* » (Un agent d'accueil, vis-à-vis du responsable du service accueil, social et insertion). Pour les rares encadrants s'identifiant en premier lieu en tant que manager, le recours à un adjoint axé sur le cœur de métier peut compenser un positionnement plus administratif.

2. L'exercice des fonctions de management : forces et faiblesses

L'exercice de fonctions managériales peut constituer un facteur d'enrichissement pour l'agent. Les fonctions d'encadrement permettent en effet de bénéficier d'une plus large autonomie dans l'organisation de son service, d'une plus grande capacité d'initiative et peuvent ainsi constituer une source de motivation. La fonction d'encadrement est également un levier pour retrouver « *une bouffée d'oxygène* » après une première partie de carrière parfois usante. « *Après 18 ans dans un EHPAD en tant qu'infirmier, j'étais épuisé. L'exercice d'une fonction d'encadrement a constitué une vraie opportunité de carrière, en me permettant, tout en restant autour de mon cœur de métier, d'avoir des journées moins denses, et un métier plus confortable. J'ai ainsi pu continuer à exercer mon métier tout en le faisant évoluer* » (un infirmier coordinateur).

A *contrario*, les difficultés associées aux fonctions managériales sont exprimées par de nombreux encadrants. Outre l'absence de valorisation financière significative, en particulier lorsque les agents sont sur un grade « *hors-classe* », le sentiment d'être dépourvu de « *bagage managérial* », tant en termes de gestion d'équipe que de gestion de projet, est mentionné par de nombreux interlocuteurs. La formation « *sur le tas* » ne permet pas de faire face aux nouveaux enjeux de recrutement, d'évaluation professionnelle, de management d'équipe et de pilotage de l'activité. Dans cette perspective, la surcharge des agendas contribue aussi à limiter le temps consacré aux temps collectifs et au partage avec les équipes, au risque de contribuer au sentiment de « *solitude du manager* ». Cela peut parfois générer un sentiment d'épuisement face à des lourdeurs administratives perçues comme croissantes, de surinvestissement de son poste et une angoisse de mal faire qui se matérialise par une fatigue accrue et du stress. Les demandes de formations au management (travail avec la hiérarchie, réalisation d'entretiens d'évaluation professionnelle, etc.) sont d'ailleurs nombreuses. Néanmoins, lorsque les formations existent, certains encadrants pointent la difficulté qu'ils ont à les suivre quand ils savent qu'ils ne seront pas remplacés pendant leurs jours d'absence. Si la formation pourrait constituer un levier d'acquisition de compétences managériales, l'offre proposée reste « *sta-*

tique », c'est-à-dire centrée sur l'acquisition de savoir-faire susceptibles d'aider les agents à monter en compétences sur les postes qu'ils exercent actuellement. Les formations « dynamiques » destinées à aider les agents à se projeter sur de nouveaux postes, en particulier managériaux, restent pour le moment relativement peu développées. Cela double ainsi les problématiques liées à la formation initiale des travailleurs sociaux ou des infirmières qui prend insuffisamment en compte l'évolution de la carrière vers des postes d'encadrement.

B. Un encadrement parfois mal perçu

1. Le poids de la hiérarchie

La perception d'un poids de la hiérarchie est partagée par les agents et par les encadrants : « *on n'est pas un électron libre* » (un responsable de pôle). Les démarches sont souvent complexes, chaque décision doit être validée par une chaîne hiérarchique longue au détriment parfois de la rapidité.

Des trajectoires professionnelles diverses influent également sur la perception de la hiérarchie. Ainsi, les agents possédant une expérience dans le privé, dans une structure associative ou dans certains pays étrangers ressentent plus fortement, par comparaison, le poids de la hiérarchie. A cet égard, la rigidité du statut a pu être déplorée par les agents n'étant pas issus initialement de la fonction publique.

2. Certaines pratiques managériales perfectibles : le point de vue des agents

Plusieurs pratiques managériales, perçues par les agents opérationnels comme défailtantes, ont été mises en exergue lors des entretiens.

En premier lieu, l'attente des agents vis-à-vis des encadrants en matière d'écoute, de disponibilité, de dialogue et de communication est particulièrement forte. Ces qualités sont attendues tant d'un point de vue individuel, dans la relation directe avec son supérieur hiérarchique, que d'un point de vue collectif, lié à la capacité de l'encadrant à animer une équipe et à développer la cohésion entre collègues. Le manque d'écoute exprimé par les agents peut alors prendre plusieurs formes : rareté ou suppression des réunions de services, communication quasi-exclusivement dépersonnalisée (courriels, note de service, etc.), pratique de l'entretien annuel non généralisée. La perception par les agents de simulation d'une posture d'écoute et de dialogue est tout aussi mal vécue : « *on donne l'impression de discuter mais en réalité aucune proposition n'est réellement reprise* » (un assistant social). Dans ce

cadre, les réunions institutionnalisées peuvent à la fois être attendues et subies : « elle donne lieu à un flot d'informations et ne laisse pas de place au dialogue » (Un auxiliaire de vie, parlant d'une réunion de secteur). Le défaut de communication semble, pour certains agents, renforcé tout au long de la chaîne hiérarchique : « plus on remonte la chaîne, plus on s'éloigne du social pour se rapprocher des considérations administratives, de gestion puis politiques » (un assistant socio-éducatif). Le risque est que les éléments qui parviennent finalement aux encadrants ne correspondent pas *in fine* à la réalité de ce que les agents opérationnels ont voulu faire comprendre. Dans cette perspective, une priorité pour la grande majorité des managers rencontrés est d'être à l'écoute et de se rendre disponible, même si ceci n'est pas systématiquement structuré sous la forme de réunions ou d'outils de communication formalisés, notamment dans les petites structures. Le renforcement de l'encadrement intermédiaire présente dans ce cadre également un grand intérêt, comme relais efficace entre les différents niveaux de la chaîne hiérarchique.

En deuxième lieu, **la faible connaissance par les encadrants de la réalité** des missions exercées peut être particulièrement mal vécue par les agents voire assimilée à un défaut de reconnaissance. Ce constat concerne au premier chef les métiers nouveaux, que les encadrants peinent encore à s'approprier. Ainsi, il est arrivé que des directeurs d'EHPAA présentent aux familles un infirmier coordinateur avec les attributions d'un infirmier actif. Ce phénomène peut tendre à renforcer la vision administrative, éloignée du terrain, que peuvent avoir les agents des fonctions d'encadrement.

En dernier lieu, les agents regrettent régulièrement **un manque de clarification du cadre de travail, source d'insécurité dans leur exercice professionnel quotidien**. Certains agents ont évoqué lors des entretiens le manque de clarté, voire l'absence de consignes ou l'absence de procédures. De plus, certains métiers au sein des CCAS sont confrontés à **la gestion d'une « double hiérarchie »** qui peut également participer de cette insécurité. Par exemple, un assistant social, en charge du suivi des majeurs vulnérables, est plus souvent en contact avec le juge des tutelles qu'avec son supérieur hiérarchique direct. Il effectue avec ce dernier un point annuel sur les situations dont il a la charge, alors qu'il remet plus régulièrement des rapports de suivi au juge des tutelles. Le possible court-circuitage de l'encadrant direct par l'encadrant n+2, ou le cas échéant par l' élu, peut être également problématique. Il se rencontre notamment sur des postes dont la dimension transversale induit souvent des sollicitations par les encadrants autres que les responsables hiérarchiques directs. Enfin, les changements fréquents de directeurs ou de chefs de service, les échéances politiques et les réorganisations de services peuvent également bouleverser le cadre de travail des agents et les fragiliser.

3. La difficulté d'être manager : le point de vue des encadrants

Outre les difficultés soulevées par les agents, les encadrants ont identifiés des paramètres qui complexifient leur travail de cohésion d'équipe.

Tout d'abord, **la situation multi-sites** des CCAS peut compliquer les missions d'encadrement. L'éclatement géographique rend complexe la création d'une cohésion des agents ou du service à l'échelle du CCAS. Cette problématique est accrue lorsque les agents sont amenés à intervenir sur plusieurs sites. Au lieu de favoriser le sentiment d'appartenance à la structure du CCAS, en n'étant rattaché à aucun établissement particulier, cet éparpillement peut donner le sentiment aux agents concernés de n'être intégrés à aucune équipe. Par exemple, un infirmier coordinateur mutualisé entre l'ensemble des EHPAA du CCAS a l'impression d'être un expert intervenant ponctuellement, et non un membre à part entière des équipes.

Par ailleurs, **le turnover des équipes et les doutes sur la pérennité du service** complexifient également les missions des managers. La cohésion et la motivation des équipes et le sens donné à leur travail sont des objectifs plus difficiles à atteindre pour les managers lorsque leurs services sont composés d'une forte proportion de contractuels à durée déterminée et que leur visibilité sur le maintien des postes voire sur la pérennité du service est réduite. Par exemple, la continuité du programme de réussite éducative porté par un CCAS dépend du financement de l'Etat (à hauteur de 80 %), renouvelé périodiquement.

Dans un environnement en mutation, les agents des CCAS voient leurs métiers se recomposer et font face à des difficultés parfois importantes. Quels sont les outils mobilisés par les CCAS pour les y aider ? Comment les fonctions de gestion de ressources humaines permettent-elles d'appuyer ces évolutions ?

PARTIE 3 : Les leviers mobilisés par les CCAS pour s'adapter aux évolutions de leur environnement

L'organisation de la fonction RH est variable selon les CCAS (mutualisation ou non avec la commune) et les outils de gestion des ressources humaines y sont parfois moins développés que dans d'autres collectivités locales. Toutefois des leviers existent : ils sont mobilisés par les CCAS désireux d'expérimenter localement et d'innover pour apporter des réponses à leurs agents. On peut distinguer trois grands types de leviers : les leviers liés à l'organisation globale du CCAS, les leviers liés au développement d'une gestion des parcours et des compétences et les leviers destinés à favoriser le bien être des agents au travail.

Chapitre 1 - L'évolution de l'organisation des CCAS pour s'adapter aux contraintes de l'environnement

A. De nouvelles réponses organisationnelles

Les CCAS adaptent aujourd'hui leurs organisations de différentes manières. Tout d'abord, certains CCAS portent **un intérêt grandissant aux compétences de contrôle de gestion** dans le but de rationaliser leurs dépenses et de dégager des marges de manœuvre. Aujourd'hui encore peu répandu, le recrutement sur ce type de poste est en progression. Les missions des contrôleurs de gestion sont larges. Ils sont ainsi chargés de participer à l'élaboration des budgets et des comptes administratifs, de mettre en place des outils de pilotage et de suivi du budget pour orienter l'activité et d'apporter une vision financière pour certains projets ponctuels.

Dans ce cadre, les formations, les outils et les échanges en la matière tendent à se multiplier, à l'image de l'initiative de l'union départementale des CCAS du Nord, ayant mis en place un groupe de travail sur la tarification dans les EHPAA et EHPAD. Néanmoins, le positionnement des contrôleurs de gestion demeure encore difficile à déterminer au sein de l'organisation. Des dénominations variables du poste, des fiches de poste difficiles à définir et parfois, un besoin de clarification du positionnement hiérarchique, illustrent cette difficulté. En effet, caractérisé par une dimension financière importante, le poste de contrôleur de gestion est plus

naturellement relié au service en charge des finances. Toutefois, l'aspect transversal de ses missions, avec la mise en place d'outils de pilotage pour tous, plaiderait davantage pour un rattachement direct à la direction du CCAS.

Le CCAS de Tourcoing : un contrôleur de gestion polyvalent

Le CCAS de Tourcoing a souhaité se doter d'un agent disposant de solides compétences de contrôle de gestion pour l'aider à dégager des marges de manœuvre dans un contexte financier de plus en plus contraint. Ses missions sont diverses : il rencontre les services pour participer à l'élaboration des 13 budgets, chacun basé sur une tarification et un financement différent, et travaille de manière approfondie sur ceux dont le financement est externe. Il met en place des tableaux de bord permettant de piloter l'activité et intervient dans des missions transversales ponctuelles où son approche financière est souhaitée. Les missions financières qui lui sont attribuées le conduisent à entrer en contact et à travailler avec les différents services. Cette démarche s'avère très utile dans la mise en place d'outils de pilotage de l'activité et de suivi du budget. A cet égard, son travail s'insère dans la démarche managériale du CCAS : en effet, il accompagne la mise en œuvre du projet de direction en proposant des indicateurs de mesure des objectifs opérationnels et participant à son évaluation. La dénomination complète de son poste « *chargé d'analyse, d'étude et de gestion* » met en avant la transversalité de ses missions.

La mutualisation des ressources humaines est une autre piste envisagée par les CCAS pour optimiser leurs ressources. D'une part, l'embauche d'un agent à temps complet qui partage son temps de travail entre différents CCAS ou entre les différents établissements du CCAS permet d'attirer des compétences sur des postes à temps complets. Par exemple, un ergothérapeute sera moins réticent à accepter un poste à temps complet, même si son temps de travail est divisé sur plusieurs structures, que par différents contrats à temps partiels qui s'articuleraient difficilement l'un avec l'autre. D'autre part, cela permet aux CCAS de parvenir à des gains financiers en termes de masse salariale, par exemple, en mutualisant des fonctions supports.

On observe également **une harmonisation des pratiques organisationnelles** au sein des CCAS et des structures qui en dépendent. Ainsi, dans l'un des CCAS interrogé un poste de coordinateur multi-accueil a été créé pour accompagner l'ouverture de deux nouvelles structures d'accueil petite enfance. Il a eu la charge de mettre en place des outils communs à l'ensemble des structures, en lien avec les agents : rapport d'activité, projet d'établissement, charte d'accueil, projets communs, formations communes. Ces démarches permettent de développer une cohésion entre agents, autour d'objectifs partagés. Elles facilitent également le sentiment d'appartenance au CCAS. Ces démarches ont l'avantage de permettre, par ailleurs, la mobilité entre les structures, en cas de congés, de remplacements ou dans une

perspective d'évolution de carrière. Le fait qu'il s'agisse de nouvelles structures a facilité le travail du coordinateur car il n'existait pas de pratiques de travail et d'habitudes trop ancrées.

La mise en place de CIAS, qui peut apparaître comme la forme la plus poussée de mutualisation entre communes, est une autre réponse possible à la contrainte financière croissante. Au delà de la logique d'économie d'échelle, la création d'un CIAS permet d'élargir le territoire d'intervention et de renforcer les moyens engagés dans l'action sociale. Le CIAS est créé par délibération du conseil communautaire à la majorité absolue des suffrages exprimés¹⁵, ce qui suppose un portage politique fort. Cette création n'impose pas la suppression des CCAS existants, ce qui permet de ne mutualiser que certaines compétences, ou d'envisager une montée en compétences progressive des CIAS. Pour les petites communes, le CIAS est une opportunité de mise en commun de moyens humains et financiers limités pour mener une politique sociale. Il leur permet ainsi de satisfaire à leurs obligations légales, en disposant d'un centre d'action sociale agissant sur leur territoire¹⁶.

Un CIAS Meuse Grand Sud issu de la fusion de deux CIAS, à Bar-le-Duc

La création de l'EPCI Meuse Grand Sud au 1er janvier 2013, communauté d'agglomération fusionnant deux EPCI a permis la fusion des deux CIAS existants précédemment. Les deux CIAS précédents ayant en grande partie les mêmes compétences, la fusion des objectifs s'est faite sans difficulté majeure. Il a néanmoins fallu discuter à la marge de quelques « intérêts communautaires ». Le soutien des élus, acquis à « *l'intercommunalisation* » du social du fait des expériences précédentes, a rendu possible la fusion au sein d'un CIAS unique. Le caractère rural du territoire a également constitué un facteur favorable à cette fusion : les petites communes n'étaient auparavant pas en mesure de mettre en place à leur niveau des services répondant aux besoins de leurs habitants. Le passage au CIAS Meuse Grand Sud a par ailleurs conduit à la professionnalisation de la distribution des aides. La mutualisation visait également à attirer des compétences au sein du CIAS, en proposant des emplois à temps plein à l'échelle de la structure.

Aujourd'hui, le directeur du CIAS est également DGA social au sein de l'agglomération et a en charge la gestion de la politique de la ville. La création d'un lien politique fonctionnel et managérial entre le CIAS et la collectivité de rattachement marque une volonté de lier plus fortement le CIAS et la communauté d'agglomération. Cela se traduit par une mutualisation intégrale des fonctions ressources du CIAS avec celles de l'intercommunalité. Par ce biais, le CIAS s'inscrit dans une stratégie plus globale d'attractivité et d'équité du territoire. A titre d'exemple, la mise en place de structures d'accueil petite enfance mutualisées vise à attirer les familles extérieures au territoire. Elle cherche également à limiter le cloisonnement induit par les logiques communales qui ne correspondent pas à la réalité économique du territoire (flux de travailleurs vers Bar le Duc habitant dans les villages environnants).

¹⁵ Mairie-conseils, 16 questions majeures sur le CIAS, Caisse des dépôts, juin 2012

¹⁶ Article L.123-4 du Code de l'action sociale et des familles.

Bazas : fusion de Communautés de communes et création à venir d'un CIAS

La fusion de deux communautés de communes au 1^{er} janvier 2014 a déclenché une réflexion sur la création d'un CIAS pour assurer la compétence aide à domicile. Les désaccords politiques ont entraîné la création de deux CIAS sur le même territoire, dans l'attente de la création d'un nouveau CIAS suite aux élections municipales de mars 2014 et au renouvellement des exécutifs communaux et intercommunaux. La définition de l'intérêt communautaire en matière d'action sociale par le nouveau conseil communautaire et sa validation par les communes devrait permettre la création d'un CIAS sur des bases solides.

La création d'un CIAS, en lieu et place d'une gestion directe des compétences sociales par la communauté de communes, présente également un avantage important en matière de cotisations. Une exonération de cotisations-employeurs pour les retraites des agents (Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales) est en effet prévue pour les aides à domicile dans le cadre d'un CIAS.

Enfin, sans aller jusqu'à la mutualisation, le travail en transversalité est employé par les CCAS pour s'adapter aux évolutions de leur environnement. Les CCAS de taille similaire échangent de plus en plus de bonnes pratiques qu'ils mettent en œuvre. Ainsi, la mise en place de groupes d'échanges d'expériences se développe par exemple.

CCAS de l'île Saint Denis et le travail en transversalité

Le CCAS de l'île Saint Denis a impulsé depuis deux ans une nouvelle dynamique de mise en réseau. Ainsi, les équipes sont allées à la rencontre d'autres CCAS et échanger sur les outils utilisés au quotidien et sur les pratiques mises en œuvre. Cela a permis la création d'un réseau de bonnes pratiques avec les CCAS de tailles similaires et de mettre en exergue un réel besoin d'échanges des agents sur les difficultés qu'ils peuvent éventuellement rencontrer.

B. Communes et CCAS : des interdépendances fortes

L'organisation des CCAS par rapport à leur ville de rattachement se recompose également avec l'évolution de l'environnement, des publics, des projets politiques et des moyens financiers.

Les **mutualisations internes** se développent de plus en plus, sous différentes formes. Il peut s'agir, d'une part, d'une **mutualisation des fonctions ressources**. La mutualisation avec la ville, en matière de ressources humaines, de finances ou de gestion des marchés publics peut permettre au CCAS de bénéficier d'une expertise

plus importante dans ces différents domaines car les services de la ville sont souvent plus armés. De plus, l'élargissement du périmètre d'action peut améliorer les réponses offertes en matière de ressources humaines. Par exemple, les possibilités de réorientations professionnelles proposées aux agents du CCAS sont multipliées dans la mesure où elles s'ajoutent à celles de la ville. Néanmoins, cela ne peut être efficace que si les métiers et les profils des agents du CCAS sont bien connus et que la prise en compte de ces derniers constitue une volonté forte. S'agissant de la commande publique, la mutualisation avec la ville peut permettre d'améliorer la qualité des réponses des prestataires et des fournisseurs ainsi que le suivi des marchés. Toutefois, cela nécessite une connaissance de la réalité et des besoins des services du CCAS par les services ressources de la ville. Par exemple, un CCAS rencontré a souligné les difficultés rencontrées dans le cadre de la gestion d'un marché d'entretien des locaux pour lequel ses besoins spécifiques ont insuffisamment été pris en compte.

Il peut s'agir, d'autre part, de la **mutualisation de fonctions opérationnelles**. Ainsi, dans plusieurs localités, le directeur du CCAS est également DGA solidarité de la commune et les services du CCAS apparaissent dans l'organigramme comme des directions à part entière. Cela permet une intégration plus étroite du CCAS au sein de la ville et favorise également le développement d'un sentiment d'appartenance à la collectivité plus fort pour les agents du CCAS. Cette double fonction permet, en outre, à la ville de maintenir la cohérence de sa politique sociale et ainsi d'éviter les conflits éventuels de compétences entre son CCAS et la ville. Néanmoins, ce lien fonctionnel et managérial peut parfois être perçu comme réduisant les marges de manœuvre des équipes de direction des CCAS. Ainsi, si le soutien de la ville en matière de gestion de la paie ou de l'entretien des bâtiments est souvent apprécié, certains encadrants peuvent regretter de ne pas disposer des leviers en matière de titularisation, de reclassement ou encore de gestion des marchés publics.

CCAS de Tourcoing – intégration du CCAS dans l'organigramme ville

Au CCAS de Tourcoing, la direction du CCAS a également en charge la direction générale adjointe des services cohésion sociale Elle a ainsi sous sa responsabilité les services du CCAS qui sont des directions intégrées à l'organigramme de la ville : la direction des affaires administratives et techniques, la direction de l'action sociale et la direction de l'action gérontologique. Cette organisation permet à la direction du CCAS, qui participe aux réunions de direction générale, de disposer d'une meilleure connaissance des enjeux de la ville et des évolutions à venir en termes de politiques publiques ou de moyens financiers et humains. Elle peut ainsi davantage mettre en cohérence la stratégie du CCAS avec celle de la ville et mieux anticiper les évolutions de dotations par exemple. Elle est également dans une position favorable pour faire remonter les informations relatives au CCAS. Par ailleurs, les directeurs des services du CCAS participent aux réunions des directeurs et apprécient ces temps de transversalité où ils peuvent rencontrer leurs homologues au sein de la ville et échanger avec le directeur général des services.

Chapitre 2 - Le suivi des parcours professionnels, un levier d'adaptation incontournable

A. La formation, un outil mobilisé de manière inégale

Pour faire face à l'évolution des métiers de l'action sociale et aux changements dans l'environnement des CCAS, la formation apparaît comme un levier majeur permettant d'outiller les personnels et de faire évoluer les pratiques professionnelles. Renouveler les formations initiales en fonction des nouveaux besoins et surtout développer la formation continue tout au long de la vie deviennent ainsi des enjeux de plus en plus cruciaux.

La formation initiale constitue un atout dont **l'importance est réaffirmée**.

De nombreux CCAS cherchent aujourd'hui à adapter les compétences de leurs agents, à travers leur formation initiale, pour répondre à des exigences nouvelles. A cette fin, ceux-ci tendent à recruter du personnel plus diplômé et à développer une politique de formation des agents en poste.

Certains métiers des CCAS considérés traditionnellement comme des métiers d'exécution, plus que des métiers du soin ou de l'accompagnement social, sont accessibles sans diplôme ou formation particulière, tels que les métiers d'agents d'accueil ou d'agents sociaux. Néanmoins les CCAS rencontrés tendent à favoriser les **recrutements de personnels plus qualifiés** sur ces postes, corollaire d'une plus grande reconnaissance de ces métiers. La formation initiale donne de la technicité et favorise l'appropriation d'une posture professionnelle. C'est le cas notamment pour les recrutements des agents d'exécution dans le secteur de la petite enfance ou du maintien à domicile, qui répondent désormais à des exigences de professionnalisation affirmées. Les formations initiales sont davantage prises en compte, telles que le CAP métiers de la petite enfance, le CAP Services à la personne ou le BEP carrières sanitaires et sociales. Dans les métiers de la petite enfance, alors que l'emploi de personnes diplômées (auxiliaire de puériculture, éducateur de jeunes enfants) n'est obligatoire qu'à hauteur d'un certain pourcentage, les CCAS ont de plus en plus recours à du personnel diplômé. Dans le même esprit, le recrutement des remplaçants ou l'embauche des vacataires répond à ces mêmes exigences de qualification. Et, de plus, les CCAS encouragent leurs agents, recrutés sans ces diplômes, à les passer.

Dans le domaine de l'aide à domicile, de nombreux CCAS se sont engagés dans une politique de ressources humaines exigeante afin de professionnaliser l'ensemble des agents du secteur. Concernant les recrutements, le DEAVS est souvent considéré comme le socle minimal de formation et sa détention préalable est de plus en plus systématiquement requise pour tout nouveau recrutement. Pour les agents déjà en poste, certains CCAS accompagnent les assistants de vie vers le passage du DEAVS. Ils mobilisent à cette fin des tutorats, leur proposent des horaires aménagés, s'engagent à les titulariser une fois le diplôme obtenu, ou prennent en charge financièrement leur formation.

« Aujourd'hui la moitié de mes agents est titulaire du DEAVS et désormais lorsqu'on recrute c'est le diplôme minimum que l'on demande ».

Un responsable de pôle vie à domicile

Sur le métier d'agent d'accueil, l'absence de formation initiale apparaît comme problématique car elle laisse les agents démunis vis-à-vis des enjeux et des publics auxquels ils font face. S'il n'existe pas de diplôme particulier correspondant à ce type de poste, un niveau minimal de qualification peut être recherché. *« Il faut un niveau BAC ou BTS sur ce type de poste, sinon les personnes ont du mal à remplir les missions et ne restent pas ; on a beaucoup de turnover sur ces postes-là »* (un chef de service administration). En l'absence de formation initiale adaptée pour préparer les agents aux spécificités du public et du contexte de l'action sociale, la formation continue a un rôle prépondérant à jouer.

En matière de **formation continue, l'offre tend à se développer de manière plus structurée**. La formation initiale est fondatrice dans la pratique des agents. L'essentiel des agents rencontrés considère d'ailleurs que leur formation initiale les a bien préparés à l'exercice de leur métier. La formation initiale fournit bien souvent des grilles de lecture qui seront mobilisées tout au long de la carrière professionnelle. Néanmoins, l'apprentissage *« sur le terrain »* (stages et premières expériences professionnelles) est largement valorisé par les agents, comme complément indispensable de cet apprentissage théorique. La formation continue joue un rôle complémentaire d'adaptation des savoirs et des compétences des agents au fil de leur carrière.

Les formations continues suivies par les agents des CCAS rencontrés

90 % des personnes interrogées ont déclaré avoir bénéficié de formations depuis leur prise de poste. Il s'agit pour l'essentiel de formations courtes, d'un ou de quelques jour(s).

Plus de deux tiers ont estimé que ces formations ont répondu à leurs attentes.

Quelques exemples de thèmes de formations suivies par les agents interrogés

L'accueil du public difficile, le RSA, informatique, la tarification des EHPAD, la préparation aux concours, le droit des étrangers, la démarche qualité, la construction d'un budget.

Plusieurs facteurs rendent le recours à la formation continue particulièrement nécessaire au niveau des CCAS, parmi lesquels :

- l'évolution continue des réglementations et des dispositifs qui implique une mise à jour quasi permanente des connaissances pour accompagner correctement les bénéficiaires,
- l'évolution des publics accueillis qui transforme indirectement le métier (exemple d'un travailleur social de CHRS qui s'est formé sur le code des étrangers en raison de l'afflux de demandeurs d'asile),
- des évolutions dans les méthodes de travail (par exemple dans la pratique du travail social, le développement des actions collectives à côté de l'accompagnement individuel),
- l'accès à des fonctions d'encadrement et de gestion pour des agents qui souvent n'ont pas été formés initialement sur ce type de compétences (besoins de formation au management et à la gestion publique).

Or, la formation semble aujourd'hui **inégalement et insuffisamment mobilisée** dans les CCAS.

Les agents rencontrés dans les entretiens ont presque tous eu accès à des formations depuis leur prise de poste. Une importante partie d'entre eux se voit proposer des formations régulièrement, notamment par le biais de la diffusion du catalogue des formations du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Les cadres sont sensibilisés à l'importance de la formation et incitent souvent leurs agents à effectuer au moins une formation par an. Néanmoins plusieurs limites dans la diffusion et l'utilisation de la formation ont pu être relevées.

En premier lieu, il ressort des entretiens **un manque de communication** autour des questions de formation. Un grand nombre d'agents rencontrés estiment devoir aller chercher eux-mêmes l'information nécessaire, sur le site du CNFPT ou par d'autres biais. Ce manque d'information peut être imputé dans certains cas à l'éloignement entre la direction des Ressources Humaines de la ville et les agents du CCAS, éloignement encore renforcé pour les agents qui travaillent dans des structures gérées par le CCAS sur des sites physiquement distincts (EHPAD, crèches, etc.). Les agents sont peu informés sur leurs droits à la formation et ne peuvent pas par exemple citer ce qui relève de leur droit individuel à la formation ; ils ne connaissent pas non plus les possibilités qui leurs sont offertes en matière de validation des acquis de l'expérience. Ainsi, le travail de sensibilisation et d'information mériterait d'être renforcé pour que ces possibilités soient plus largement exploitées.

En deuxième lieu, les formations effectuées sont le plus souvent **des formations de courte durée** (un jour ou quelques jours) et non diplômantes. Elles répondent davantage à des besoins ponctuels de l'agent dans sa pratique professionnelle et ne s'inscrivent que rarement dans un parcours de formation construit.

Enfin, **l'offre de formation** est en partie **incomplète et inadaptée**. Les structures les plus mobilisées sont le CNFPT et l'UNCCAS, parfois au travers des UDCCAS.

De manière classique, certains agents critiquent l'absence de renouvellement des formations proposées qui fait naître chez les agents en poste depuis longtemps un sentiment de répétition et un désintérêt pour la formation. De manière plus spécifique, les professionnels de l'action sociale critiquent souvent une offre de formation qu'ils jugent trop généraliste et qui répondrait insuffisamment à leurs besoins. « *Les formations CNFPT ne sont pas très intéressantes pour les travailleurs sociaux. Elles sont centrées sur le fonctionnaire, sur des thématiques du type rapport à la hiérarchie, rapport au public. Je n'ai pas d'intérêt pour ce type de formation car je ne me sens pas agressé par le public : rencontrer des personnes en difficulté, c'est justement tout le sens du métier de travailleur social. C'est un problème d'angle de vue, ce ne sont pas des formations qui tirent vers le haut* » (un assistant social).

La diversité des métiers et des structures liés aux CCAS est un défi pour la mise à disposition d'une offre de formation complète et adaptée. Ainsi, les métiers rares où les agents en poste dans des structures particulières comme les CHRS et les EHPAA trouvent-ils peu de formations adaptées chez les pourvoyeurs classiques de formation. L'une des solutions pour répondre à leurs besoins dans ce domaine peut être dans ce cas de se tourner vers des structures spécialisées et non liées directement à la fonction publique territoriale.

La question de l'adaptation et de la communication autour de l'offre de formation est un enjeu d'autant plus déterminant que les **agents** sont, pour la plupart, particulièrement **demandeurs** en la matière. Leurs **motivations** à l'égard de la formation apparaissent essentiellement de deux types. D'une part, ils considèrent la formation comme une manière de mieux exercer leur métier, de répondre à des difficultés éventuelles dans leurs pratiques professionnelles. Ainsi beaucoup de personnes rencontrées disent avoir déjà recherché des formations pour répondre à un besoin précis apparu dans leur métier et en lien avec les personnes qu'ils accompagnent, telles que des formations sur le thème des comportements addictifs ou des violences conjugales. D'autre part, la formation apparaît également comme un lieu d'échanges sur les pratiques professionnelles qui permet de compenser un certain sentiment d'isolement. L'ouverture à d'autres expériences et les échanges avec les pairs sont ainsi perçus comme une source d'enrichissement et d'apprentissage. Beaucoup d'agents apprécient de se former par le biais de réseaux professionnels spécialisés dans leur thématique, sous la forme de conférences ou de congrès. Les échanges de bonnes pratiques avec des confrères d'autres pays, bien que rares, sont très valorisés.

De manière plus globale, dans l'approche de la formation par les agents des CCAS, on note des **comportements spécifiques**. Tout d'abord, un certain nombre de com-

portements de type « *électrons libres* », c'est-à-dire des agents qui se forment eux-mêmes sans que cela ne rentre directement dans le cadre des formations officielles, a pu être relevé. Certains se tiennent au courant des dernières évolutions par internet, la lecture de la presse spécialisée, les conférences, etc. De plus, la formation est peu mobilisée comme un outil de mobilité et d'avancement de carrière. Il est rare que la formation soit associée aux enjeux d'évolution professionnelle, sauf dans le cas des formations de préparation aux concours. Les agents n'évoquent pas spontanément cette dimension. Par ailleurs, rares sont les CCAS et les villes qui sont moteurs de ce point de vue. Ainsi, il est difficile pour les agents d'être autorisés à suivre des formations éloignées de leur métier, par exemple sur un autre type de public ou sur d'autres fonctions, ce qui freine les possibilités de mobilité.

Pour faire face à ces difficultés certains CCAS développent **de nouvelles manières d'inciter leurs agents à suivre des formations**. Ainsi certains CCAS structurent l'offre de formation avec la mise en place de plans de formation. Le **plan de formation** a pour objectif de maintenir et d'anticiper les besoins en termes de compétences nécessaires à la réalisation des missions de la structure. Il permet d'articuler les formations dans un cadre cohérent et de les rendre plus lisibles pour les agents. Il doit s'appuyer sur une analyse de la situation actuelle des compétences et de l'écart à court et à moyen terme avec les compétences attendues en fonction des évolutions anticipées. Il permet de maintenir l'employabilité des agents et de leur offrir des perspectives d'évolution. Il formule de grands objectifs comme lutter contre l'illettrisme et recense toutes les formations qui répondent à chaque objectif. La formation peut également faire l'objet d'un temps d'échange spécifique dans le cadre des **entretiens annuels d'évaluation**, lorsqu'ils sont mis en place. Ils sont alors l'occasion de faire le point entre l'agent et son encadrant sur les besoins de formation en lien avec les besoins du service ou du CCAS et les souhaits de l'agent en fonction des manques qu'il peut ressentir dans son travail et des souhaits d'évolution de ses fonctions qu'il doit pouvoir exprimer à ce moment. Dans l'un des CCAS rencontrés, le plan de formation qui fait l'objet d'une présentation en CTP repose sur un calendrier étroitement lié à l'évaluation professionnelle. Les personnes ne peuvent pas demander une formation en cours d'année si elle ne figure pas dans le plan sans motiver leur projet devant un comité de formation *ad hoc*.

Enfin, pour répondre au mieux aux besoins de leurs agents, certains CCAS privilégient l'organisation de **formations ad-hoc**. D'autres CCAS souhaitent que les formations puissent servir de lieu d'échanges et favorisent, sur les sujets transversaux, des formations mutualisées avec celles des autres agents de la Ville ou de la DGA. A titre d'exemple, les formations « *animer un groupe de travail* » sont organisées à l'échelle de la DGA Solidarités, rassemblant le CCAS et les directions de la DGA.

Une politique d'aide à la formation au CCAS d'Angers

Le CCAS d'Angers fait partie des CCAS ayant mis en place une véritable politique de formation à destination de ses agents. Il s'agit en fait du plan de formation de la Ville, piloté par son service Formation, qui comprend un volet dédié au CCAS.

Ce plan comprend des formations de différentes natures :

- des formations initiales : par exemple, 2 personnes sont accompagnées pour le passage du DEAVS ;
- des formations continues : par exemple, 7 personnes au sein du SAD sont en VAE ;
- des formations de courte durée sur des thèmes spécifiques propres aux CCAS. Par exemple, dans le secteur de la gérontologie, des formations sont proposées sur l'accompagnement de la fin de vie ou encore la bientraitance. Ces formations sont proposées à tous les métiers agissant dans le secteur des personnes âgées (SAD, EHPAD, EHPAA, etc.). L'objectif est de capitaliser en interne et d'organiser le partage d'expériences, à défaut de formation initiale.

Analyser les pratiques professionnelles, un complément utile à la formation pour valoriser les métiers et favoriser les échanges professionnels

De nombreux CCAS ont mis en place des temps spécifiques d'échanges sur les métiers. Au CCAS de Versailles, les « *accompagnements métiers* » sont des formations développées avec l'appui d'intervenants extérieurs (un philosophe, un cabinet spécialisé) destinés à permettre aux agents de s'exprimer et de valoriser leurs métiers.

Les séances d'analyse des pratiques professionnelles rassemblent en général les différents travailleurs sociaux du CCAS, avec la présence d'un psychologue. Elles permettent aux agents de prendre du recul sur les difficultés qu'ils rencontrent, de réinterroger leurs pratiques professionnelles et des les faire évoluer en favorisant les liens et les échanges, au sein de l'équipe du CCAS. Les agents ont le plus souvent une vision très positive de ces temps d'échange, qui les aident à entretenir une posture réflexive sur leur métier.

Le CAFERUIS, une formation souvent souhaitée par les agents

Le CAFERUIS (Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale) figure parmi les souhaits de formation exprimés de manière récurrente par les agents lors des entretiens. Ce diplôme créé en 2004 et dispensé principalement dans les Instituts régionaux du travail social (IRTS) assure une formation aux méthodes d'encadrement, à la gestion de projet et aux questions budgétaires. Venant compléter des formations initiales du secteur social souvent lacunaires en termes de management, il est vu par les agents comme un tremplin pour accéder dans une seconde partie de carrière à des responsabilités d'encadrement ou de gestion d'établissement.

L'accès à la formation est conditionné par la détention de diplômes et/ou d'années d'expérience et la réussite aux épreuves de sélection d'entrée. La formation étant coûteuse, de nombreux agents souhaitent bénéficier d'une prise en charge par leur employeur.

B. La mobilité des agents et la fluidité des parcours professionnels, une dimension encore peu prise en compte

Développer la mobilité des agents est un enjeu de ressources humaines qui concerne la fonction publique territoriale dans son ensemble. Ces dernières années, les pouvoirs publics se sont montrés soucieux de favoriser la mobilité des fonctionnaires, en levant notamment les obstacles à la mobilité entre les 3 fonctions publiques (d'Etat, hospitalière et territoriale). Malgré ces orientations, la mobilité est encore peu répandue.

La mobilité offre pourtant de nombreux avantages pour les agents et pour leurs employeurs : elle est à la fois une manière de gérer les carrières, d'offrir des perspectives aux agents et d'affecter de manière plus optimale les compétences. La mobilité peut également permettre d'éviter la démotivation, de gérer les problématiques d'usure et de reclassement, et de favoriser l'épanouissement professionnel des agents.

La mobilité recouvre plusieurs dimensions de l'évolution des carrières professionnelles. Pour les CCAS, on peut distinguer plusieurs types de mobilité. Tout d'abord, il peut s'agir d'une mobilité entre CCAS, éventuellement situés dans des territoires différents. La mobilité au sein du CCAS peut prendre la forme de l'accès à des fonctions de responsabilité et d'encadrement. Enfin, la mobilité hors CCAS, soit vers une collectivité locale, soit vers des structures privées ou associatives peut également être envisagée. En effet, CCAS et associations peuvent partager des métiers communs qui sont autant d'opportunités pour les agents intéressés, par exemple dans les établissements pour personnes âgées.

Cependant, il existe des **obstacles** spécifiques à la mobilité pour les agents des CCAS qui limitent ces possibilités.

Une grande partie des agents rencontrés ont effectué leur carrière exclusivement au sein du même CCAS voire sur le même poste. Interrogés sur les évolutions de carrière qu'ils envisagent, ils disent le plus souvent ne pas avoir de projet spécifique. Ceux qui ont développé des projets d'évolution l'ont plutôt fait de leur propre initiative, et très peu se sont vus proposer des pistes d'évolution ou de mobilité au sein du CCAS par leurs responsables hiérarchiques ou leurs référents en matière de ressources humaines.

Si les choix personnels et les contraintes familiales jouent un rôle souvent déterminant, la permanence d'un agent sur un poste sur une très longue durée peut aussi s'expliquer par l'existence de freins à la mobilité. Face à des CCAS de taille souvent

limitée, construire des parcours professionnels complets et diversifiés au sein de la structure s'avère quasi impossible. Les mobilités au sein des services de la commune ou de l'intercommunalité sont rarement envisagées, même pour des métiers à vocation plus administrative qui existent dans d'autres secteurs. Les concours et les examens professionnels peuvent alors constituer un tremplin, sous réserve qu'ils débouchent sur un emploi correspondant au nouveau grade obtenu par l'agent.

Certains lauréats d'un concours ne trouvent pas d'opportunité professionnelle sur leur nouveau grade : ainsi un agent peut se retrouver face à l'alternative de changer d'employeur, éventuellement avec des contraintes géographiques, ou de rester sur le même poste sans pouvoir valoriser sa réussite au concours.

L'épreuve du concours peut aussi constituer en soi un frein à la mobilité et à l'évolution de carrière. Certains agents en fin de carrière peinent à envisager de passer un concours qui leur ouvrirait de nouvelles opportunités du fait du fort investissement requis dans la préparation de celui-ci. Cela est particulièrement marqué pour les professions sociales dans la mesure où l'accès en est souvent réglementé par l'obtention d'un diplôme d'Etat, ce qui peut impliquer une reprise d'étude.

« Le concours d'attaché est trop éloigné de ma formation initiale et mon métier est trop prenant pour avoir le temps de le préparer ».

Un chef de service, aujourd'hui rédacteur

On peut également s'interroger sur l'existence de **freins subjectifs**, propres à la culture professionnelle des métiers du secteur social et à sa dimension altruiste fortement marquée. Ainsi l'ambition personnelle et les souhaits propres des agents semblent passer parfois au second plan derrière les motivations altruistes du métier qui poussent à rester sur le même poste. Certaines personnes interrogées affirment n'avoir pas d'intérêt pour une éventuelle mobilité. *« Il y a des personnes que j'accompagne depuis 10 ans. Je ne pourrais pas arrêter ce métier sans avoir le sentiment de les abandonner. Je souhaite poursuivre le travail accompli en les accompagnant le mieux possible »* (un assistant social).

L'accès à de plus grandes responsabilités, comme la gestion d'un secteur ou d'un CCAS, est rarement présenté comme un souhait d'évolution par les agents, qui semblent ne pas se projeter spontanément sur ce type de fonctions. Certains agents laissent entendre que ce qui pourrait les pousser à quitter leur métier actuel serait plutôt un sentiment de lassitude qu'une forme de projet de carrière ou de volonté de progresser dans la hiérarchie.

Pour favoriser les mobilités, la formation apparaît encore une fois comme un levier utile à mobiliser. Le développement de la VAE et l'incitation à obtenir de nouveaux diplômes, s'ils s'accompagnent d'un projet d'évolution, peuvent aider les agents à

se construire un parcours professionnel plus diversifié. Le soutien de la hiérarchie, qui peut jouer un rôle d'incitation dans le cadre de l'entretien annuel d'évaluation, et l'accompagnement des agents favoriseraient également ce type de démarche. Sur ce sujet, il paraît par ailleurs intéressant de réfléchir à l'échelle de la ville plutôt qu'au niveau du CCAS, en encourageant les mobilités entre le CCAS et les services et directions de la collectivité.

Dans cette logique, certains CCAS commencent à engager une réflexion sur les mobilités en tant que facteur d'évolution professionnelle des agents et outil de prévention des TMS.

Un encouragement à la VAE au CCAS de Nouméa

Au sein du CCAS de Nouméa, les agents TESF (technicien en économie sociale et familiale) sont encouragés à passer le diplôme de CESF, notamment par le biais de la VAE ou par le CNED. Au-delà de l'ouverture de cette possibilité, le soutien de la hiérarchie joue un rôle déterminant pour encourager les agents dans ce type de démarche longue et difficile.

Des parcours de mobilité entre AVS et ATSEM (assistants territoriaux spécialisés des écoles maternelles) à Saint-Priest

Pour favoriser l'évolution de certains métiers et anticiper l'usure professionnelle, le CCAS de Saint-Priest envisage de développer des parcours professionnels entre des métiers dont la formation initiale et les pratiques sont proches. Il est ainsi proposé aux ATSEM et aux AVS de bénéficier de parcours d'échanges des pratiques via des groupes de paroles et des stages d'immersion afin de promouvoir des reconversions professionnelles auprès d'autres publics.

De manière plus générale, pour avoir une meilleure approche de ces questions, la systématisation des outils de GPEC (Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences), en collaboration étroite avec les services de la Ville, présenterait un grand intérêt. L'absence de GPEC ne facilite ni la mobilité ni la gestion des fins de carrière qui peuvent s'avérer parfois difficiles. Le besoin de développer une véritable GPEC est d'autant plus grand que les CCAS, ayant de petits effectifs, ont peu de marges de manœuvre à faire jouer. Dans les années à venir, les problèmes pourraient devenir aigus avec de nombreux départs en retraite à prévoir. Par ailleurs, les CCAS comportent un nombre important d'agents qui travaillent dans des conditions de pénibilité forte (risques de TMS, pénibilité physique, usure psychologique), ce qui engendre des risques de perte d'employabilité et des efforts à faire en matière de reclassement.

Chapitre 3 - Des pratiques innovantes à développer pour favoriser le bien-être des agents et la qualité de leur travail

A. La lutte contre la précarité, un enjeu fort, de mieux en mieux pris en compte

De nombreux encadrants rencontrés ont évoqué leur préoccupation face à la précarité de certains agents. Certains métiers, comme celui d'auxiliaire de vie, sont plus particulièrement touchés par cette problématique. Elle revêt deux aspects : l'absence de sécurité liée au maintien de l'emploi et des revenus limités. Elle concerne donc principalement les agents en contrats temporaires (CDD, vacataires, intérimaires), ou les personnes à temps partiel subi. S'agissant des agents fonctionnaires titulaires, s'ils bénéficient de la garantie de l'emploi, certains ne perçoivent cependant que de faibles rémunérations.

Certains CCAS ont engagé des actions dans le but d'assurer la stabilité de l'emploi et la situation financière de leurs agents. Tout d'abord, ils se sont lancés dans une démarche visant à favoriser la titularisation des agents relevant de contrats de courte durée, soit via une généralisation du CDI pour ces agents, soit via une incitation à passer les concours. Dans d'autres CCAS, la mensualisation des salaires des agents en situation de précarité permet de substituer au paiement à l'heure des entrées financières plus régulières tout au long de l'année. Enfin, le recours à un même vivier de recrutement pour les remplacements limite la multiplication de contrats précaires de courte durée et rapproche les agents concernés d'un emploi à temps complet.

La mensualisation des salaires au CCAS de Tourcoing

La **mensualisation des salaires** a été mise en œuvre à la ville de Tourcoing pour les aides à domicile. Elle se fonde sur une modulation du temps de travail d'un mois sur l'autre afin de permettre un lissage de la paie chaque mois. Chaque agent perçoit donc une paie mensuelle fixe, ce qui implique d'adapter le temps de travail d'un mois sur l'autre. Par exemple, si l'agent effectue moins d'heures que ce pour quoi il est payé le mois N, il devra travailler davantage le mois N+1. Cette organisation implique néanmoins une gestion de planning plus complexe.

La gestion des remplacements au CCAS d'Angers

A Angers, un vivier de remplaçants mutualisé entre les 7 EHPAA a été mis en place. S'il ne peut proposer une titularisation à tous les remplaçants, le CCAS essaie d'avoir toujours recours aux mêmes personnes, sélectionnées par le biais d'une convention avec Pôle Emploi. Le test de sélection des agents se fonde sur une méthode de mise en situation pratique. Dans un premier temps, Pôle emploi s'est déplacé au sein des EHPAA afin d'observer le travail des agents pour élaborer un diagnostic des compétences nécessaires, validé par le CCAS et les EHPAA. Des exercices de mises en situation ont ensuite été créés, puis testés sur les agents titulaires en poste, afin de vérifier la capacité de ces tests à évaluer les compétences attendues des remplaçants. Après une première sélection, les candidats ont été soumis à ces tests. L'intérêt de cette méthode, en plus de fiabiliser les remplaçants, est de limiter leur précarité en les rapprochant de temps pleins à l'échelle des EHPAA. La question s'est posée d'aller plus loin en mutualisant des agents en temps partiels (et pas seulement les remplaçants) entre les EHPAA. Ceci n'a finalement pas été mis en œuvre dans la mesure où la logistique nécessaire était, à court terme, trop complexe, notamment en termes d'articulation des congés entre les différents EHPAA.

B. Le développement d'un management favorisant l'autonomie et la participation des agents

De nombreux encadrants rencontrés ont mis en avant leur volonté de renforcer la participation de leurs agents à travers des pratiques managériales plus collaboratives.

Ces pratiques se fondent, à un premier niveau, sur **l'institutionnalisation de temps d'échanges formalisés** qui permettent de fluidifier la communication entre les managers et leurs équipes et au sein des équipes elles-mêmes. Ces temps prennent plusieurs formes :

- Les réunions d'équipe, quasi généralisées dans les CCAS rencontrés, ont lieu à des rythmes variables (hebdomadaire, bihebdomadaire, mensuelle) pour échanger sur les dossiers en cours. Elles peuvent parfois se doubler de rencontres individuelles avec les agents.
- Les réunions de service, sur un rythme le plus souvent trimestriel. Elles visent à échanger plus globalement sur la vie et l'organisation du service (congés, ouverture de poste, développement d'une démarche d'évaluation interne). Elles peuvent également servir de cadre à des focus sur l'actualité juridique ou les thématiques du secteur.

La mise en place de projets à l'initiative des agents est un autre moyen de les impliquer davantage et de favoriser la cohésion d'équipe. Par exemple, certains CCAS ont développé de nouvelles activités à destination des publics accueillis, sur la suggestion d'agents de terrain. Des projets jardinage, lecture, musique ont ainsi été mis en place dans une unité accueil de jour.

Associer les agents apparaît d'autant plus fondamental lorsque les encadrants engagent **des réflexions sur les méthodes de travail ou l'organisation**. La prise en compte de leur avis tout au long du processus facilite leur acceptation et leur appropriation des décisions. Les EHPAA du CCAS d'Angers se sont engagés dans ce type de démarche collaborative à travers la formalisation de protocoles, visant à systématiser les bonnes pratiques en matière de soins et d'accompagnement des résidents.

L'instauration de projets de services, d'établissements ou de direction est un autre levier mobilisable en faveur d'un management collaboratif. La définition collective des objectifs à atteindre par la structure donne du sens au travail des agents ; elle leur permet de replacer leur action quotidienne dans une vision plus générale et de long terme. Dans certains cas, elle contribue à faire comprendre les réorganisations nécessaires de l'activité.

Pour résumer l'importance du management pour le bien-être des agents au quotidien, deux exemples de déploiement de pratiques managériales ambitieuses sont présentés ci-dessous.

Réflexion sur le rôle et les pratiques des managers au CCAS de Tourcoing

Engagée il y a deux ans, la démarche du CCAS de Tourcoing s'est voulue **participative**. Conduite à la fois en interne et en externe, elle a mobilisé plusieurs outils pour élaborer un **diagnostic** des pratiques managériales au sein du CCAS. Un **questionnaire interne** a été mis en place auprès de l'ensemble du personnel du CCAS encadrants et non encadrants (la même démarche a été menée en parallèle à la Ville), sur les volets suivants : relation avec les élus, relation avec le supérieur hiérarchique, organisation du travail (informations, consignes, etc.). Un travail a également été mené par un **cabinet extérieur**, sous la forme d'un **sondage électronique et anonyme**, séparant les encadrants et les non encadrants. Les résultats ont mis en avant la faiblesse des échanges entre les agents et leurs responsables hiérarchiques, que ce soit de manière directe ou par les réunions de service, celles-ci étant peu répandues.

Suite à ce diagnostic, des **actions** ont été **menées** pour améliorer les pratiques managériales :

- la rédaction d'un référentiel management (commun ville/CCAS, après mise en commun des travaux respectifs), par un groupe de travail interne accompagné par le cabinet ;

- la mise en place de **formations** immédiates pour les encadrants sur le référentiel et sur l'instauration de projets de direction ;
- un travail de recensement des besoins de formations des encadrants à plus long terme en vue de l'élaboration d'un parcours de formations « management » ;
- la création d'espaces d'**échanges sur les pratiques managériales** en interne entre encadrants ;
- la constitution de groupes de travail dont l'objet est de contribuer à un plan d'action global sur le management, décliné ensuite dans chaque pôle ;
- l'institution de **réunions de services** (une fois par mois) ;
- la mise en application des **entretiens individuels**.

Dans ce cadre, chaque nouveau recrutement fait l'objet d'une remise à jour des fiches de poste afin de bien définir les missions, compétences et objectifs des agents. Un séminaire des encadrants a également été consacré à ce sujet. Le règlement intérieur a également été retravaillé pour prendre en compte ces changements.

Structuration de l'encadrement de proximité au CCAS de Tourcoing

Au sein du CCAS de Tourcoing, l'encadrement des aides à domicile a été renforcé. Désormais, ces derniers rencontrent individuellement leurs responsables de secteur une fois par mois pour évoquer leur quotidien et leurs éventuelles difficultés. Une fois par trimestre, le responsable du service maintien à domicile organise une réunion collective. Cette réunion est l'occasion d'échanges informels entre aides à domicile et elle permet à la responsable du service, infirmière de formation, d'informer les aides à domicile sur différentes thématiques : diabète, maltraitance, points d'information liés au statut, etc. Enfin, afin de motiver et de valoriser les équipes d'aides à domicile, il est proposé aux agents disposant du DEAVS de participer au jury du diplôme.

Par ailleurs, **des outils RH et des styles de management favorisant la délégation** permettent d'accroître l'autonomie des agents.

En règle générale, la principale liberté laissée aux agents est l'organisation de leur temps de travail, dans la limite toutefois des contraintes du service (horaires du service, etc.). A titre d'exemple, certains auxiliaires de vie sont libres d'organiser et de répartir leurs visites, dès lors que l'ensemble des usagers suivis bénéficient de leurs services en temps et en heure. L'autonomie tient aussi parfois à des marges de manœuvre laissées dans l'organisation des modalités de travail par exemple à travers la mise en place de binôme de référents, d'un fonctionnement par rotation, etc. La délégation de tâches est également une manière d'autonomiser les agents des CCAS. A titre d'exemple, la distribution des médicaments au sein des

structures de petite enfance a pu être confiée aux auxiliaires de puériculture, par délégation de la puéricultrice responsable dans un CCAS rencontré.

Cette autonomie est appréciée à tous les niveaux de la chaîne hiérarchique. Elle est source de valorisation et de motivation pour les agents, qui y voient une preuve de confiance de la hiérarchie à leur égard. Les cadres tirent aussi profit de cette évolution car elle peut faciliter au quotidien leur travail. Par exemple, le recours à la délégation de tâches ou la mise en place d'une nouvelle organisation allègent le travail « quotidien » de certains responsables en leur permettant de se consacrer à des missions plus stratégiques. Cet effet est plus marqué pour les encadrants responsables de plusieurs structures. Ainsi, un coordinateur multi-accueil, également responsable d'une structure petite enfance, a mis en place un système d'auxiliaire référent par structure pour organiser plus rapidement la remontée d'informations.

Selon certains agents rencontrés, laisser aux équipes des marges de manœuvre garantirait une plus grande réactivité et adaptabilité dans la réponse aux besoins des usagers : « *On adapte l'organisation aux patients et à son état* » (un aide-soignant).

Néanmoins, accorder aux agents une plus grande autonomie suppose un certain nombre de préalables pour que celle-ci ne soit pas facteur de stress ; cette autonomie ne doit pas en effet se traduire par un désengagement de l'encadrement. Parmi les préalables, la sécurisation des processus est un élément essentiel. Les managers doivent fixer préalablement avec l'agent les objectifs qui lui sont assignés, et réaliser des bilans d'avancement réguliers avec celui-ci. Leur disponibilité est également importante pour la gestion des cas atypiques.

C. Des expérimentations diverses pour améliorer le cadre de travail

Au cours des entretiens réalisés, différentes bonnes pratiques ont été présentées. Elles ont pour dénominateur commun de contribuer à favoriser le bien-être des agents en travaillant sur les différentes dimensions de leur environnement de travail et les contraintes qui y sont attachées : postures, horaires, atmosphère, stress.

Prendre en compte la pénibilité par un matériel adapté

Certains CCAS recrutent des ergothérapeutes qui étudient l'environnement direct des agents pour leur apporter des conseils et l'adapter au mieux à leurs besoins. La mise à disposition d'un matériel adapté (lève-malades, verticalisateurs) est également utilisée, en prévention notamment des troubles musculo-squelettiques. Néanmoins, l'utilisation de ce matériel peut parfois dépendre du patient.

Ce dernier ne dispose pas toujours de lit adapté ou peut refuser l'emploi du lève-malade. Dans ce cas, des efforts de pédagogie de la part de l'équipe de professionnels s'avèrent nécessaire.

Proposer des activités de détente et de convivialité aux agents

La création d'une ambiance de travail satisfaisante peut passer par la mise à disposition d'activités de détente pour le personnel. A Bar-le-Duc par exemple, des séances de yoga sont proposées aux agents des crèches. D'autres CCAS misent davantage sur l'échange et le partage en faisant participer leurs agents à des réseaux métier, ou en organisant des groupes de parole.

Lutter contre les RPS en améliorant la prévention

Le CCAS de Châlons-en-Champagne a choisi de créer un poste de conseiller en prévention des risques professionnels qui anime des groupes de parole entre agents et qui a contribué à réaliser un document unique recensant les risques professionnels et les mesures adaptées pour y faire face.

A Angers, un dispositif d'accompagnement et d'encadrement des auxiliaires de vie a été mis en place. Une organisation à plusieurs niveaux a été développée pour prévenir les risques psychosociaux. Le premier niveau de soutien de l'auxiliaire de vie est l'assistant de secteur. Il constitue le premier contact en cas de problème. Au deuxième niveau, le responsable de secteur a la charge d'objectiver les situations. Enfin, le troisième niveau fait intervenir les psychologues, lors d'entretiens individuels, pour accompagner les situations les plus difficiles. A l'occasion de ces rendez-vous, les psychologues peuvent par exemple fixer des axes de progrès aux agents dans l'accompagnement de leur reprise de poste en cas d'arrêt.

Proposer des réorientations professionnelles accompagnées pour les agents en situation d'usure

A Angers, une politique active de reclassement a été mise en place afin de garantir le maintien dans l'emploi. Lorsqu'une situation nécessitant un reclassement est détectée, un bilan de compétences est effectué avec l'agent. S'engage alors une réflexion avec la direction des ressources humaines sur des adaptations de poste ou l'intégration d'un nouveau poste, au regard des aptitudes, des compétences et des souhaits de l'agent, ainsi que des possibilités de la structure. Dans un deuxième temps peut être proposé un développement de compétences. L'objectif de maintien dans l'emploi prévaut, puisqu'il peut conduire à réintégrer des agents en surnombre, sans objectif à court terme de création de poste. Par ailleurs, la ville a choisi de centraliser la politique de reclassement au niveau de la commune, pour donner davantage d'opportunités aux agents du CCAS.

Réduire les contraintes liées aux horaires de travail

Le CCAS de Saint-Priest a mené une remise à plat globale des horaires des agents : stabilité des horaires de bureaux, horaires tournants des équipes d'accueil, adaptation des emplois du temps pour les travailleurs à domicile. Le pôle ressources assure un suivi fin des horaires travaillés en complément du mécanisme de congé à l'heure. Cette internalisation d'une partie de la fonction RH au sein du pôle ressources du CCAS permet d'avoir un meilleur suivi de la masse salariale, de faciliter la gestion des remplacements et des congés et de diminuer les erreurs sur les fiches de paies établies par le siège.

Conclusion

Y a-t-il une spécificité liée au cadre de travail des CCAS et, si oui, comment s'exprime-t-elle pour les agents ?

Face à cette question l'enquête menée auprès des agents des CCAS pour cette étude apporte plusieurs regards, analyses et solutions sans trancher définitivement.

A bien des égards, l'environnement de travail des agents concernés paraît proche de celui des autres fonctionnaires territoriaux. Il est en effet marqué par de grandes caractéristiques communes : le travail avec les élus, les contraintes et les leviers liés au statut de la fonction publique territoriale, la logique d'insertion dans une dynamique de territoire.

Les agents revendiquent toutefois une appartenance à la sphère sociale et médico-sociale qui semble plus forte que leur sentiment d'appartenance à la fonction publique territoriale, notamment à travers des métiers à l'identité affirmée (travailleur social, infirmier). Leurs motivations mettent au cœur de la pratique le bien être des personnes accompagnées ou soignées et l'attachement à leurs missions vient parfois compenser un sentiment de perte de sens ou de difficulté accrue.

Ces points pourraient les rapprocher du secteur associatif dans lequel les valeurs de dévouement et d'altruisme sont fortement mises en avant, mais plusieurs autres éléments marquent la spécificité du travail en CCAS notamment :

- un impératif plus fort d'insertion dans la dynamique du territoire, à travers le projet politique, qui implique de faire correspondre cohésion sociale et territoriale.
- une transversalité de l'action plus forte malgré des logiques sectorielles qui se maintiennent parfois.

Si les entretiens ont révélé des personnels motivés et passionnés par leur métier, ils ont aussi traduit une forme d'urgence de la situation à laquelle les CCAS vont devoir faire face dans les prochaines années. En effet, malgré les discours de conviction et l'absence de renoncement des personnes rencontrées, on ne peut manquer de constater une forme d'épuisement face aux difficultés croissantes et à l'équation impossible entre une demande sociale en hausse et des contraintes budgétaires toujours plus fortes. Le risque est grand dans les CCAS comme dans l'ensemble du secteur public social (et notamment les départements) de se retrouver dans les années à venir face à un nombre important de personnels en souffrance, d'autant plus que les CCAS sont peu armés pour y faire face avec des outils RH qui restent souvent embryonnaires, faute de moyens ou de volonté pour les développer. Trouver des solutions innovantes, développer des pistes de réponse avec et pour les agents, voilà le défi auquel les CCAS sont aujourd'hui confrontés.

Liste des abréviations utilisées

AVS – Auxiliaire de vie sociale

BEP – Brevet d'études professionnelles

BTS – Brevet de technicien supérieur

CAF – Caisse d'allocations familiales

CAFERUIS – Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale

CAP – Certificat d'aptitude professionnelle

CCAS – Centre communal d'action sociale

CESF – Conseiller en économie sociale et familiale

CHRS – Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CHSCT – Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail

CIAS – Centre intercommunal d'action sociale

CNFPT – Centre national de la fonction publique territoriale

CNRACL – Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales

CTP – Comité technique paritaire

DEAVS – Diplôme d'état d'auxiliaire de vie sociale

DU – Diplôme universitaire

EHPAA – Etablissement d'hébergement pour les personnes âgées autonomes

EHPAD – Etablissement d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes

ESAT – Etablissement et service d'aide par le travail

FPT – Fonction publique territoriale

GPEC – Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

IME – Institut médico-éducatif

INET – Institut national des études territoriales

IRTS – Institut régional du travail social

PARADS – Point d'accueil en réseau pour l'accès aux droits

RPS – Risque psycho-social

RSA – Revenu de solidarité active

SAD – Service d'aide à domicile

SSIAD – Service de soins infirmiers à domicile

TESF – Technicien en économie sociale et familiale

TMS – Trouble musculo-squelettique

UNCCAS – Union nationale des centres communaux d'action sociale

VAE – Validation des acquis de l'expérience

Annexes

Guide d'Entretien

Vendredi 13 septembre 2013

Cassandra Deweine – Luc Lambert – Oriane Leporcher – Anne-Sophie Ravistre – Mathilde Sergot – Fanny Wattebled

Etude UNCCAS - Grille d'entretien

L'UNCCAS, association regroupant les CCAS/ CIAS et les établissements qu'ils gèrent, effectue un travail de prospective, d'analyse et de conseil pour ses adhérents. Dans ce contexte, l'UNCCAS a proposé à des élèves administrateurs territoriaux de mener une étude sur les métiers exercés dans les CCAS/ CIAS. La gestion des ressources humaines dans le domaine de l'action sociale croise plusieurs enjeux : variété des métiers et des structures, prédominance de l'emploi féminin, anticipation d'importants départs en retraite, usure professionnelle, etc. A travers 80 entretiens anonymisés menés auprès d'agents de différents services (SAD, SSIAD, EHPAD, crèches, etc), nous cherchons à comprendre les évolutions qu'ont connu les professions de l'action sociale, leurs besoins de formation, leurs contraintes et les innovations entreprises au niveau local. Ainsi, l'UNCCAS pourra se nourrir de cette étude pour adapter sa mission d'accompagnement des CCAS/ CIAS, anticiper les évolutions professionnelles des agents et favoriser la généralisation des expérimentations.

Objectifs de l'entretien:

1. Contribuer à valoriser les métiers et le travail des agents
2. Identifier les difficultés rencontrées par les agents en termes de condition de travail et d'organisation managériale
3. Identifier les bonnes pratiques

Questions introductives

1. NOM Prénom :

2. Age :

18-25 ans

25-35 ans

35-45 ans

45-55 ans

55-65 ans

I. Votre métier et votre parcours

A. Votre métier

3. Quel métier exercez-vous (cf. liste communiquée)?

4. Depuis combien de temps l'exercez-vous ?

Moins de deux ans

Entre deux et cinq ans

Entre cinq et dix ans

Plus de dix ans

5. Depuis combien de temps travaillez-vous au sein du CCAS/ CIAS ?

Moins de deux ans

Entre deux et cinq ans

Entre cinq et dix ans

Plus de dix ans

6. Avant de travailler au CCAS/ CIAS, où exerciez-vous ? Si oui, quel était votre métier ?

Fonction publique territoriale (autre collectivité)

Fonction publique hospitalière

Fonction publique Etat

Secteur privé associatif

Secteur privé entreprise

7. Pouvez-vous nous décrire les tâches que vous effectuez au cours d'une journée-type ?
8. Si vous deviez citer trois qualités nécessaires à l'exercice de votre métier, quelles seraient-elles ?
9. Quelles sont vos motivations aujourd'hui dans la pratique de votre métier ?
10. Diriez-vous que votre travail est ?
- Très faiblement épanouissant
 - Faiblement épanouissant
 - Épanouissant
 - Très épanouissant
11. Est-ce que la réalité de votre métier correspond à l'image que vous vous en faisiez ?
12. Selon vous, pensez-vous que votre métier est valorisé au regard de la société ?
13. Est-ce que vous pensez que votre métier a évolué ?
14. Diriez-vous que votre métier est ?
- Plus facile à exercer qu'auparavant
 - Moins facile à exercer qu'auparavant
 - Aussi facile à exercer qu'auparavant
15. Comment envisagez-vous l'évolution de votre parcours professionnel ?
16. Recommanderiez-vous votre métier à un jeune qui entrerait sur le marché du travail ?
- Oui
 - Non

B. Votre parcours

17. Avez-vous une formation initiale ?
18. Si oui, laquelle ? Précisez la spécialisation, l'intitulé de votre diplôme.
- BEP/CAP
 - Baccalauréat
 - BTS
 - Bac + 2 ou équivalent (BTS, IUT...)

- Bac +3 ou équivalent
 Maîtrise
 Bac +5 ou plus
 Diplôme de grande école
19. Estimez-vous que votre formation initiale vous a bien préparé à exercer votre métier ?
 Oui
 Non
20. Comment avez-vous été amené à travailler pour le CCAS/ CIAS ?
 Candidature spontanée
 Réponse à un appel à candidature
 Affectation suite à un concours
 Mobilité
 Autre :
21. Avez-vous une/des expérience(s) professionnelle(s) précédente(s) dans d'autres fonctions ou d'autres secteurs ? Si oui laquelle/lesquelles ?
 Oui
 Non
22. Quel est votre statut aujourd'hui ?
 Fonctionnaire titulaire
 Fonctionnaire stagiaire
 Contractuel (CDI, CDD, vacation)
23. Quelle est votre catégorie ?
 A
 B
 C
24. Quelle est votre filière ?
 Administrative
 Technique
 Médico-social
 Animation
 Autres

II. Vos conditions de travail

25. Travaillez-vous à :

- Temps plein
- Temps partiel ?

26. En cas de travail à temps partiel, avez-vous choisi de travailler à temps partiel?

- Oui
- Non

27. Comment qualifieriez-vous vos conditions de travail ?

- o D'un point de vue matériel (poste de travail, bureau, ergonomie...)
 Pas satisfait Peu satisfait Satisfait Très satisfait
- o D'un point de vue relationnel (distinguer usager/collègue : atmosphère de travail,...)
 Pas satisfait Peu satisfait Satisfait Très satisfait
- o D'un point de vue organisationnel (clarté des consignes, stress, relations hiérarchiques,...)
 Pas satisfait Peu satisfait Satisfait Très satisfait

28. Quelles sont les contraintes que vous ressentez dans votre métier ?

29. Est-ce que vous pensez que votre travail a un impact sur votre santé ? Si oui, lequel?

- Oui
- Non

30. Avez-vous déjà été arrêté pour accident de travail ou maladie professionnelle ?

- Oui
- Non

31. D'après vous, comment pourrait-on améliorer vos conditions de travail ? Votre CCAS/ CIAS a-t-il déjà mené des actions dans ce sens ?

III. Votre formation

32. Avez-vous déjà bénéficié de formations depuis votre prise de poste ? Si oui, combien et lesquelles ?

Oui

Non

33. S'agissait-il de formation ?

Courte

Longue

Diplômante

34. Dans quel cadre ?

DIF

VAE

Plan de formation

Autres (à préciser)

35. Ces formations ont-elles répondu à vos besoins/ attentes ?

Oui

Non

36. Pensez-vous que d'autres formations pourraient-être intéressantes ? Si oui, lesquelles ?

Oui

Non

37. Est ce que vous pensez être suffisamment informé des formations qui existent ? Sinon, comment pourriez-vous l'être davantage ?

Oui

Non

IV. Votre positionnement managérial

➤ **Encadré**

38. Qui est votre référent hiérarchique direct ?

39. Comment votre responsable organise-t-il l'activité de votre service ?

40. Comment qualifieriez-vous vos relations avec la hiérarchie ? Expliquez.

- Insatisfaisant
- Peu satisfaisant
- Satisfaisant
- Très satisfaisant

➤ **Encadrant**

41. Quelles sont les difficultés que vous rencontrez en tant qu'encadrant ?

Pour chaque item : le CCAS/ CIAS envisage-t-il d'y répondre ? Avez-vous connaissance de bonnes pratiques menées par d'autres structures dans ce domaine ?

- Recrutement
- Turn Over/Rotation
- Absentéisme
- Usure professionnelle (reclassement)
- Planification des effectifs (départ en retraite)
- Besoin de nouvelles compétences/ formations adaptées
- Précarité de certains agents
- Contraintes financières
- Contraintes statutaires
- Contraintes réglementaires
- Défaut de soutien des élus
- Autres

42. Avez-vous mis en place des actions pour motiver vos agents ? Si oui, lesquels ?

- Oui
- Non

V. Bonnes pratiques et expérimentations

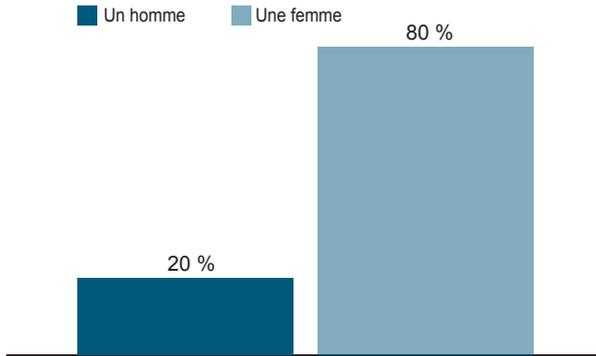
43. Si la personne interrogée mentionne une bonne pratique, lui demander de préciser :

- le portage du projet ;
- le calendrier de la mise en œuvre ;
- le coût ;
- l'existence ou non de résistance des acteurs au changement ;
- les modalités d'accompagnement des agents ;
- l'existence ou non d'une évaluation.

44. A quel âge pensez-vous partir à la retraite ?

Caractéristiques générales du panel

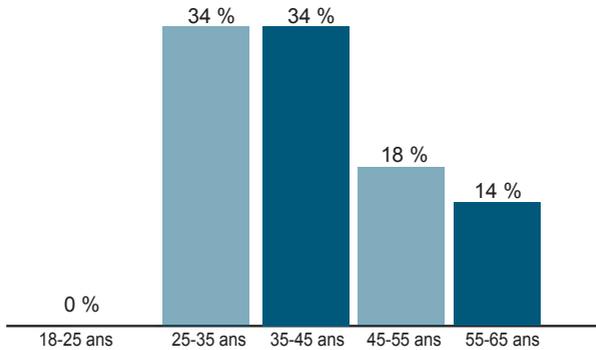
Genre



Note de lecture : 20 % des personnes rencontrées sont des hommes.

Source : UNCCAS

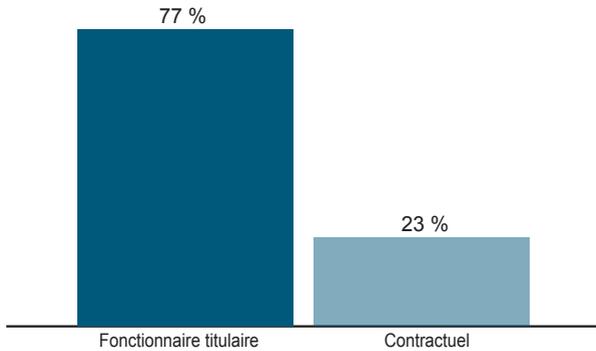
Âge



Note de lecture : 34 % des personnes rencontrées ont entre 25 et 35 ans.

Source : UNCCAS

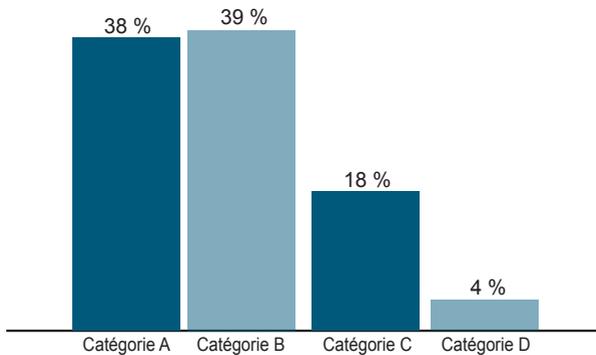
Statut



Note de lecture : 77 % des agents interrogés sont des fonctionnaires titulaires.

Source : UNCCAS

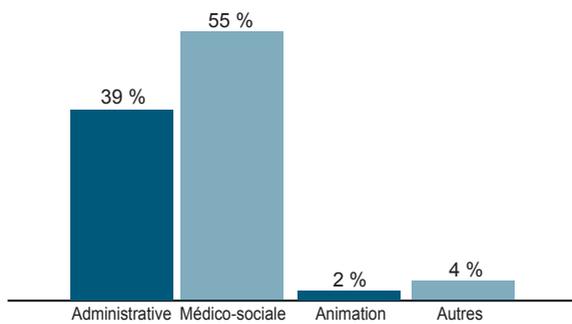
Catégorie



Note de lecture : 18 % des agents rencontrés relèvent de la catégorie C.

Source : UNCCAS

Filière



Note de lecture : 39 % des agents interrogés appartiennent à la filière administrative.

Source : UNCCAS

La MNT est heureuse d'appuyer cette initiative qui élargit les connaissances sur l'environnement social des agents territoriaux à l'instar des publications de l'Observatoire social territorial.

Cahiers déjà parus :

L'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent

Cahier n°1. Territorial Sondages pour la MNT en partenariat avec l'ADGCF, l'ADCF et l'AATF. Décembre 2010

Les précarités dans la Fonction publique territoriale : quelles réponses managériales ?

Cahier n°2. Élèves-administrateurs de l'INET, promotion Robert SCHUMAN, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT et l'AATF. Juin 2011

Les risques sanitaires des métiers de la petite enfance : auxiliaires de puériculture, un groupe professionnel sous tension

Cahier n°3. Axe image pour la MNT. Novembre 2011

Dans la peau des agents territoriaux

Cahier n°4. Philippe GUIBERT, Jérôme GROLLEAU et Alain MERGIER pour la MNT, en partenariat avec l'AATF et l'INET. Janvier 2012

Gérer et anticiper les fins de carrière. Les seniors dans la Fonction publique territoriale

Cahier n°5. Élèves-administrateurs de l'INET, promotion Salvador ALLENDE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF. Juin 2012

Jardinier : un métier en mutation. Mieux vivre au travail, mieux vivre la ville

Cahier n°6. Axe image pour la MNT. Novembre 2012

L'impact des technologies numériques de l'information et de la communication sur le travail des agents territoriaux

Cahier n°7. Claire EDEY GAMASSOU pour la MNT. Août 2013

Le directeur des ressources humaines dans la Fonction publique territoriale

Cahier n°8. Anne GRILLON pour la MNT. Juillet 2013

Connaître et reconnaître l'encadrement intermédiaire dans la Fonction publique territoriale

Cahier n°9. Élèves-administrateurs de l'INET, promotion Paul ÉLUARD, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF. Juin 2013

La restauration collective, des contraintes sanitaires au plaisir de la table

Cahier n°10. Axe image pour la MNT. Décembre 2013

La reconnaissance non monétaire au travail, un nouveau territoire managérial.

Cahier n°11. Jérôme GROLLEAU. Mars 2014

La mobilité : un levier de management ?

Cahier n°12. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Simone de BEAUVOIR, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT et l'AATF. Juin 2014



Villa Souchet
105 avenue Gambetta – BP3
75960 Paris Cedex 20
01.53.19.85.50
contact@unccas.org

En partenariat avec :



Mentions légales : Mutuelle soumise aux dispositions du livre II du Code de la Mutualité - SIREN N° 775 678 584 - Document non contractuel - J44 - juin 2014