

Evaluation du dispositif Grandir en Milieu Rural

Note sur le positionnement de la MSA dans l'écosystème partenarial du champ Enfance jeunesse

Courbevoie, 18/03/2025



Leading positive transformation



santé
famille
retraite
services

Les informations du présent document sont exclusivement adressées au(x) destinataire(s). Elles peuvent contenir des informations confidentielles, protégées par un secret professionnel et restent la propriété exclusive d'EUROGROUP CONSULTING. Reproduction interdite.

Table des matières

1.	Contexte et enjeux du positionnement de la MSA	3
2.	Synthèse	4
	Mise en œuvre et impact	4
	Positionnement de la MSA	4
3.	Analyse du positionnement.....	5
	A - La MSA dispose d'une capacité reconnue à apporter des solutions à des besoins ruraux en matière d'enfance et de jeunesse.....	5
	Une offre à l'approche territoriale décloisonnée, dont l'adaptabilité, la transversalité et la complémentarité avec les autres offres de services Enfance Jeunesse (CAF, collectivités, Etat, associations, etc.) est soulignée par les partenaires.....	5
	Une reconnaissance étendue de la légitimité et de la capacité d'action autonome sur le territoire renforcée par la position historique.....	6
	La perception en partie confirmée par les partenaires d'une dynamique interne de volontarisme partenarial, tant au niveau local que national	7
	B - La force de frappe de la MSA sur le champ de l'enfance et de la jeunesse ne lui permet pas de s'affirmer comme un acteur de premier rang	8
	Une échelle d'action et un risque de dilution des financements, affectant la perception du dispositif et de la MSA	8
	Une difficulté perçue dans la valorisation des réussites, découlant notamment d'une perception persistante de focalisation sur la population historique et des modalités de pilotage des dispositifs.....	8
	Une variabilité importante des postures des MSA envers les partenaires selon les territoires.....	9
	C - Les enjeux de l'enfance et de la jeunesse en milieu rural font l'objet d'une attention accrue et d'un besoin d'acteurs de coordination, pouvant justifier l'extension du rôle de la MSA au sein de l'écosystème partenarial.....	10
	Un pilotage de l'Enfance-Jeunesse conduit à l'échelle départementale et avec un tropisme urbain, ouvrant un besoin d'adaptation aux spécificités rurales dans un contexte de crise sociale rurale aggravée	10
	Une opportunité possible pour la MSA de répondre à un besoin d'acteurs « charnière » représentant les mairies rurales dans les discussions stratégiques nationales.....	11
	Une plus-value de la MSA par son action de compilation, d'animation et de diffusion aux acteurs locaux de l'information et d'une aide à la mobilisation des différentes offres de services à leur disposition.....	11
	D - Le renforcement de la position de l'offre GMR au sein de l'écosystème requiert une montée en échelle des ressources allouables, et donc un engagement de la tutelle à engager des transformations profondes	12
	Les ressources allouables à l'offre Enfance Jeunesse constituent un élément limitant du dispositif.....	12
	L'extension des ressources mobilisables requiert des gages de performance, et l'insertion de GMR dans une projection stratégique suscitant l'adhésion du régime	13
4.	L'évolution du positionnement de l'offre GMR passe d'une part par la mise en œuvre d'améliorations du fonctionnement actuel et peut passer d'autre part par des scénarios de positionnement différenciés	13
	A – Les axes de travail concernant la mise en œuvre opérationnelle du dispositif.....	14
	B – Les axes de travail concernant les priorités et perspectives de la collaboration partenariale.....	14

1. Contexte et enjeux du positionnement de la MSA

Dans le cadre de la COG 2021-2025, la Caisse centrale de Mutualité sociale agricole (CCMSA), à travers le département de l'Accompagnement et du développement social, a souhaité renforcer son positionnement à destination de l'enfance et de la jeunesse (0-25 ans) dans les territoires ruraux, en créant une nouvelle offre territoriale : Grandir en milieu rural (GMR). L'offre GMR, à dimension partenariale, s'inscrit en complémentarité de l'existant (Schémas Départementaux des Services aux Familles, CTG, autres dispositifs MSA, etc.).

La création de l'offre a été saluée par les caisses, et a suscité un engouement important à travers ses premières années 2021, 2022 et 2023. En 2023, l'accompagnement proposé par la MSA a permis de soutenir 2 672 actions et projets.

Le dispositif rencontre actuellement un moment décisif de son déploiement, près de deux ans après son lancement effectif, au regard des objectifs consignés dans le projet MSA 2030, et alors que s'entament les négociations autour de la COG 2026-2030.

GMR est un dispositif phare de la MSA dans le champ Enfance-Jeunesse, concourant à installer sa légitimité comme régime de sécurité sociale privilégié d'accompagnement des territoires ruraux. Acteur-clé par la transversalité de son action au croisement des risques sociaux, et par son implantation en milieu rural, cette transformation s'appuie notamment sur l'article L723-2 du Code rural et de la pêche maritime, qui fonde la capacité de la MSA à accompagner la ruralité dans son ensemble, au-delà des prestations envers les salariés et non-salariés agricoles et leurs ayants-droits. Or, en valorisant les initiatives associées au dispositif, et en proposant des modes d'essaimage et de montée en échelle, l'ambition de la CCMSA est d'affirmer sa capacité à être un coordinateur local de politiques d'enfance jeunesse en milieu rural, et un « bras armé » délégataire de financements du régime général.

L'évaluation du dispositif s'appuie sur des données quantitatives et qualitatives issues des gestionnaires locaux, de porteurs de projets et d'acteurs centraux internes de la CCMSA.¹ En complément, une démarche d'analyse du positionnement du régime agricole s'appuie sur une analyse documentaire et sur 13 entretiens individuels ou collectifs, conduits en décembre et janvier 2025 avec des interlocuteurs institutionnels de la MSA représentant l'écosystème partenarial du champ Enfance-jeunesse, local et national (cf. Annexe 1 – Liste des entretiens).

L'enjeu de la présente note, à partir de ces données, est de proposer une réflexion visant à :

- 1) Évaluer les **atouts valorisables** de la MSA dans le champ des politiques de l'Enfance et de la Jeunesse
- 2) Identifier les **freins perçus** par les partenaires, limitant la capacité de la MSA à occuper un rôle de premier rang
- 3) Envisager des **opportunités de valorisation** du rôle de la MSA comme acteur référent en matière de déclinaison des politiques sociales générales dans les territoires ruraux
- 4) Souligner les **conditions de réussite** pour l'atteinte d'un positionnement renforcé

¹ L'analyse de la mise en œuvre comprend un questionnaire diffusé auprès des porteurs de projets soutenus *via* le dispositif en 2023 (685 projets) et un questionnaire diffusé auprès des référents GMR, au sein des caisses locales (1 335 projets couvrant 74% de l'enveloppe totale GMR en 2023). Des ateliers d'approfondissement ont été menés avec les référents GMR.

2. Synthèse

Mise en œuvre et impact

L'analyse de la mise en œuvre et de l'impact du dispositif Grandir en Milieu Rural souligne l'atteinte globale des objectifs du dispositif. Malgré une hétérogénéité dans la mise en œuvre (identification et conventionnement des projets, pilotage des dépenses, dimensionnement des effectifs dédiés, association des élus, etc.), les gestionnaires soulignent l'intérêt de la souplesse permise par le cahier des charges national pour adapter l'offre aux besoins locaux et aux configurations territoriales.

Les projets soutenus *via* GMR² correspondent au public et aux thématiques cibles du dispositif, et confirment la capacité de la MSA à agir comme financeur principal, en relais ou complément de la CAF. La possibilité offerte par le dispositif aux MSA de soutenir des projets et actions inéligibles aux offres d'autres financeurs par leur échelle ultra-locale ou leurs thématiques au croisement des risques sociaux (mobilité, vie sociale, alimentation, etc.) constitue un gage de complémentarité et de soutien à l'innovation sociale reconnu par les bénéficiaires. La concentration d'une part significative des financements dans des offres structurantes d'ingénierie territoriale, notamment à travers les Conventions territoriales globales, est toutefois reconnue comme une garantie d'effet levier accru à renforcer.

Positionnement de la MSA

Les retours des partenaires témoignent d'une confiance accordée à la MSA dans sa trajectoire de diversification des thématiques et des moyens mobilisés pour accompagner les territoires ruraux. Le dispositif Grandir en milieu rural est reconnu comme un marqueur d'une dynamique engagée à l'échelle de l'ensemble du régime. L'adaptabilité, la transversalité, et la complémentarité de l'offre de services MSA au sein de l'écosystème sont perçus, et appuient la légitimité du régime agricole comme partenaire local et comme interlocuteur national.

L'affirmation d'une nouvelle posture de la MSA comme un acteur des territoires ruraux (et non comme un régime agricole) résonne avec des besoins majeurs de coordination des offres locales et de « charnière » entre les échelles ultra-locales et nationales. Les partenaires apportent des éclairages quant aux principaux défis faisant face à la MSA, ainsi que dans la nécessité d'offrir à la tutelle des garanties et une projection stratégique appuyant ses ambitions.

Le corps de l'analyse reprend la structure d'une matrice SWOT, présentant successivement les **forces** (A), les **faiblesses** (B), les **opportunités** (C) et les **menaces** ou conditions de réussite (D) associés aux retours recueillis auprès des partenaires, notamment au regard de la dynamique instaurée autour du dispositif Grandir en Milieu Rural (GMR).

² Analyse conduite sur les projets et actions soutenus en 2023

3. Analyse du positionnement

A - La MSA dispose d'une capacité reconnue à apporter des solutions à des besoins ruraux en matière d'enfance et de jeunesse

Une offre à l'approche territoriale décloisonnée, dont l'adaptabilité, la transversalité et la complémentarité avec les autres offres de services Enfance Jeunesse (CAF, collectivités, Etat, associations, etc.) est soulignée par les partenaires

L'ensemble des partenaires ont reconnu la capacité de la MSA à soutenir des projets et à avoir un impact sur le territoire. Les principaux atouts perçus sont l'adaptabilité aux spécificités territoriales, la transversalité et la complémentarité de l'offre de services de la MSA.

Tout d'abord, l'**adaptabilité** de l'action des MSA, découlant de l'autonomie accordée aux caisses locales, ressort comme le principal atout du régime agricole dans son action de développement social local. En particulier, les interlocuteurs étatiques (SPPE et DGCS) soulignent la possibilité accentuée par GMR, pour les caisses locales, de déployer des solutions *ad hoc* adaptées aux spécificités du monde rural, et de jouer un rôle d'opérateur de dispositifs innovants. Les partenaires locaux et associatifs (départements, AMRF, FCSF et EPCI) témoignent quant à eux d'une capacité ou d'une volonté des interlocuteurs de la MSA de tisser des relations de proximité avec les acteurs locaux (maires ruraux, associations, centres sociaux ...) et de leur apporter des solutions *ad hoc* – de manière plus marquée que les autres financeurs du champ Enfance-Jeunesse. Cette capacité d'action « sur-mesure » constitue ainsi le principal atout perçu.

Exemples, verbatims et chiffres clés

Les trois référents Enfance des EPCI auditionnés reconnaissent la souplesse de la MSA, sa capacité d'adaptation aux personnes et aux territoires, notamment comparée à celle des CAF, disposant de « marges de manœuvre moindres ».

[Département de la Gironde] « La MSA a une capacité à faire un pas de côté pour mieux répondre à une demande, elle démontre une volonté d'être pertinente et opérationnelle. »

Par ailleurs, l'offre de services de la MSA est appréciée par les partenaires pour sa capacité à couvrir simultanément des typologies de situations et des risques sociaux variés. Ainsi, la **couverture transverse et multi-risques** de la MSA est également un atout, qui permet une approche hybride des dispositifs. Cette capacité de la MSA à développer des actions en propre, est pertinente pour répondre à des enjeux émergents et complexes - à l'image de l'accompagnement du mal-être agricole souvent cité en exemple, ou plus largement des actions en matière de prévention santé. L'approche décloisonnée positionne la MSA comme un acteur privilégié pour soutenir des thématiques transverses, concourant à l'attractivité des territoires ruraux à travers les services aux populations (mobilité, accès au numérique, etc.), ce qui est salué par l'ensemble des partenaires.

Exemples, verbatims et chiffres clés

[1000 premiers jours] « Le guichet unique de la MSA est particulièrement adaptée à des thématiques niches et spécifiques telles que l'accompagnement des parents d'enfants en situation de handicap, notamment décliné en milieu urbain via Cap Parents, qui impliquent un croisement des expertises. La MSA pourrait valoriser davantage son expertise en s'intéressant à ces sujets transverses. »

[AMRF] « L'approche non-cloisonnée de la MSA reflète la compétence transverse du maire rural. »

La **complémentarité** de la MSA avec les dispositifs généralistes, marquée par la capacité d'adaptation rapide des caisses aux besoins ruraux non couverts par d'autres acteurs, est globalement reconnue par les partenaires de la MSA. Lorsqu'elles sont utilisées comme canal d'utilisation des financements GMR, les Conventions territoriales globales (CTG) sont identifiées comme le lieu de rencontre des différentes offres et le moyen privilégié d'assurer une cohérence des actions et financements, en inscrivant l'ensemble des acteurs dans une gouvernance partagée. Les partenaires, en particulier locaux, soulignent toutefois un **risque de complexité** du champ des politiques Enfance-Jeunesse, et un besoin de communication (cf. partie 2) ainsi que d'acteurs de coordination et de compilation des offres à disposition des acteurs locaux (cf. partie 3).

Exemples, verbatims et chiffres clés

Les trois EPCI auditionnés jugent la cohabitation entre les différents financeurs de leurs territoires respectifs comme étant fluide (2) ou très fluide (1). Les trois CAF auditionnées jugent la cohabitation avec leurs interlocuteurs MSA comme étant fluide (1) ou très fluide (2).

[ANCT] L'intégration de certaines fiches actions GMR directement dans les CTG est une bonne pratique témoignant d'une articulation fluide entre ces cadres locaux. Toutefois, l'articulation avec la CAF reste perfectible, notamment sur les questions de parentalité où cette dernière est un interlocuteur historiquement mieux identifié par les usagers. De même, la coordination avec les schémas préfectoraux pourrait être renforcée, en élargissant notamment la contractualisation avec les préfectures.

Une reconnaissance étendue de la légitimité et de la capacité d'action autonome sur le territoire renforcée par la position historique

La MSA est reconnue par les partenaires comme un **acteur légitime** pour porter des dispositifs, tant à l'échelle locale que nationale. En particulier, la DGCS souligne sa reconnaissance de la MSA à déployer des programmes en propre, pouvant être complémentaires de ceux portés par d'autres acteurs – et même répondre à des besoins non-couverts.

Exemples, verbatims et chiffres clés

***Exemple :** L'exemple du dispositif « P'tits ateliers nutritifs » démontre la capacité de la MSA à déployer en autonomie une offre pertinente et innovante en matière de santé environnementale, dépassant le périmètre habituel des autres offres et illustrant la plus-value de la MSA.*

***Chiffre-clé :** 23% des projets et actions soutenus à travers le dispositif Grandir en milieu rural en 2023 n'étaient pas co-financés par un partenaire institutionnel, ce qui illustre la capacité de la MSA à porter en autonomie des actions et projets sur les territoires ruraux.*

Parmi les facteurs évoqués pour appuyer cette légitimité, le **maillage territorial** des conseillers et la présence auprès des mairies sont le principal élément justifiant, du point de vue des partenaires nationaux (SPPE, DGCS, ANCT), la légitimité de la MSA à porter et incarner une politique envers la ruralité et à collaborer avec l'Etat sur des projets stratégiques. Celui-ci est toutefois à nuancer au regard de la perception de distance et d'éloignement des réalités locales pouvant découler de l'organisation territoriale supra-départementale de certaines MSA, dont les services d'action sociale et sanitaire ne sont pas dimensionnés pour assurer un lien de proximité.

Ce **maillage territorial n'est pas systématiquement associé à l'aspect mutualiste et représentatif** du fonctionnement du régime et de ses 13 600 délégués. La gouvernance électorale et le caractère mutualiste de la MSA gagneraient ainsi à être **davantage rendus visibles** aux yeux des partenaires.

L'**ancrage historique** et l'ancienneté du partenariat constituent quant à eux le principal facteur avancé par les fédérations associatives (FCSF, AMRF, Familles Rurales) comme justification du choix de la MSA comme interlocuteur partenaire privilégié en matière de ruralité ou de politiques sociales ou de services aux familles.

Exemples, verbatims et chiffres clés

[Elus du CASS] La nature mutualiste du régime est un atout légitimant la MSA. Les élus, qu'il s'agisse des délégués cantonaux ou des administrateurs, sont des liens essentiels avec le territoire et doivent être en première ligne dans la relation partenariale en tant qu'ambassadeurs du régime. Les élus pourraient toutefois être plus missionnaires, chacun à son niveau.

Enfin, la légitimité perçue de la MSA semble **davantage établie en matière d'autonomie et de santé qu'en matière de politiques familiales et du champ Enfance-Jeunesse**. En effet, les interlocuteurs locaux perçoivent un déséquilibre entre la légitimité confirmée de la MSA dans son intervention sur les risques Maladie et Vieillesse, davantage que sur le champ de l'enfance et de la jeunesse.

Exemples, verbatims et chiffres clés

[AMRF] "Je sens la MSA davantage proche de moi pour les personnes âgées."

[CNAF] Les questions liées à l'enfance ne sont pas perçues comme étant majeures pour la MSA, qui concentre davantage son action sur la maladie et la vieillesse. Ce sont aussi les domaines où les fragilités sont les plus marquées en territoire rural. Par ailleurs, une réflexion pourrait être menée sur la représentation de la jeunesse dans son action : la MSA dispose-t-elle en interne d'une animation "politique" spécifique pour les jeunes, en lien avec les mouvements de jeunesse ?

La perception en partie confirmée par les partenaires d'une dynamique interne de volontarisme partenarial, tant au niveau local que national

Les partenaires divergent dans leur perception de l'effet du dispositif GMR sur le dynamisme et le volontarisme partenarial des MSA. La plupart confirment un **changement récent de positionnement**, et un **renforcement du travail partenarial** effectué par la MSA au cours de la dernière COG. Le dispositif GMR est directement associé à cette perception de dynamisme. Ce volontarisme se manifeste tout d'abord au niveau local par des retours d'expérience de collectivités (communes, EPCI, départements) témoignant d'un rapprochement récent et d'une perception de présence accrue de leurs interlocuteurs MSA dans les instances de gouvernance locale. Par ailleurs, au niveau national, l'élaboration de conventions de partenariat à l'image de celle en cours d'élaboration avec l'Association des maires ruraux de France, illustre une telle dynamique confirmée par les interlocuteurs étatiques (SPPE, DGCS, ANCT) et associatifs (FCSF, Familles Rurales). Ces retours convergent vers la perception des acteurs internes à la MSA, ayant eux-mêmes largement perçu un impact positif du dispositif GMR sur la capacité de la MSA à renforcer ses modalités de travail partenarial.³

Exemples, verbatims et chiffres clés

Le projet MSA 2030, en particulier par ses objectifs n°4 et 5, incarne l'ambition de la MSA d'approfondir son travail partenarial.

[MSA Berry-Touraine] "GMR est une porte d'entrée qui permet d'asseoir les autres dispositifs de la MSA (APJ, Charte familles, service social, ...) et de mettre en place des partenariats plus forts"

[MSA Côtes Normandes] Avec le déploiement de GMR, il y a eu "à la fois une extension du travail d'animation par l'augmentation de la charge et des ETP dédiés", ainsi qu'une "croissance de l'expertise Enfance-Jeunesse répercutée sur les profils recrutés, les besoins d'accompagnement des familles et des jeunes ayant augmenté."

[FCSF] "GMR a permis de renforcer la présence de la MSA et la reconnaissance de son impact, tant par les financements que par la participation des conseillers aux CTG et aux SDSF. On voit que ça irrigue dans l'animation de la politique sociale au niveau local."

La Fédération Nationale Familles Rurales souligne toutefois le fait que malgré la perception d'une présence accrue à l'échelle nationale, des écarts importants subsistent dans les dynamiques observées au niveau local par les fédérations du réseau territorial : En 2020, 34% seulement des fédérations départementales Familles Rurales disposaient d'une convention avec leur MSA de référence.

³ 81% des référents GMR interrogés qualifient l'impact de GMR sur le travail partenarial de « fort » ou « très fort ».

B - La force de frappe de la MSA sur le champ de l'enfance et de la jeunesse ne lui permet pas de s'affirmer comme un acteur de premier rang

Une échelle d'action et un risque de dilution des financements, affectant la perception du dispositif et de la MSA

Interrogés sur la possibilité d'un rôle central dans le champ de l'enfance et de la jeunesse envers les territoires ruraux, les partenaires soulignent tout d'abord une **différence d'ampleur et donc de force de frappe** entre les montants déployés via GMR⁴ et ceux mobilisés par la CAF.⁵

Pour certains interlocuteurs, l'impact global du dispositif GMR est **grevé par le soutien à faible échelle et faible degré de projets ultra-locaux**, au risque de participations parfois jugées peu efficaces par le rapport entre leurs montants et leur mobilisation de ressources de gestion. La concentration des financements sur des projets structurants permet alors de générer un effet levier plus important. Toutefois, certains acteurs – principalement locaux et associatifs – défendent **l'impact in fine des faibles montants comme mise en œuvre de la complémentarité** entre les financeurs, et condition pour **atteindre et soutenir des projets exclus des dispositifs généraux**.

En résumé, il se dessine donc l'enjeu d'inscrire **la plupart des financements dans des partenariats structurants** (CTG, pilotage, etc.) tout en **préservant la capacité résiduelle et maîtrisée des caisses à soutenir des petits acteurs locaux ruraux**, au nom du rapport de proximité de la MSA avec les territoires, et de la nécessité d'inclure une échelle ultra-locale dans l'offre nationale d'accompagnement.

Exemples, verbatims et chiffres clés

Une souplesse de financement nécessaire et inclusive, permettant la proximité.

[AMRF] « Le saupoudrage des financements n'est pas un problème en soi, à condition que chaque financement soit accompagné de garanties d'apport de service et d'une inclusion effective de la ruralité. »

[FCSF] « GMR a permis à la MSA de sortir d'une approche de « saupoudrage financier » dont la lisibilité était moindre et qui était mal identifiée par les bénéficiaires. Grâce à GMR, la MSA bénéficie d'une vraie visibilité en termes de politique Enfance jeunesse et peut influencer sur les politiques territoriales via la participation aux CTG ou aux SDSF. »

[Interne MSA] « Le saupoudrage est un risque bien réel, mais peut être assumé comme un moyen de soutenir des petits projets à potentiel. »

[Président d'EPCI, lors d'un colloque du SPPE] « Les petits ruisseaux font les grandes rivières. »

[MSA Ardennes / Référent GMR] « Quitte à conventionner pour des montants faibles, on a réussi à travailler d'autant mieux avec les petites associations locales. Cela nous a permis d'agir sur des territoires et auprès d'acteurs qui n'auraient pas été financés par d'autres, sur des actions parentalité/loisirs/etc. »

Une difficulté perçue dans la valorisation des réussites, découlant notamment d'une perception persistante de focalisation sur la population historique et des modalités de pilotage des dispositifs

Malgré le dynamisme partenarial perçu par les partenaires sur la précédente COG, le centrage historique de l'action de la MSA sur les professions agricoles continue d'influencer les perceptions **et limite la capacité de la MSA à s'affirmer comme un acteur de la ruralité dans son ensemble**.

Exemples, verbatims et chiffres clés

⁴ Le droit de tirage GMR 2023, intégrant un complément provenant de reports du FNASS 2022, était de 14 248 591 € (Source : MSA)

⁵ En 2023, la branche Famille du régime général a consacré 6,5 milliards d'euros à l'action sanitaire et sociale (CNAF, rapport d'activité 2023), *versus* 175 millions d'euros pour le régime agricole (Les chiffres utiles de la MSA).

L'AMRF insiste sur le besoin de clarifier la « marque » de la MSA, encore trop souvent perçue comme un organisme réservé aux agriculteurs.

La CNAF estime qu' "il y a à la MSA plus d'expertise sur le milieu agricole que sur la ruralité en général", tout en soulignant le fait que "l'Etat pas beaucoup plus expert, il y a une place à prendre pour la MSA".

La fédération Familles Rurales perçoit également "une connaissance fine des affiliés et ayants-droits du régime agricole, mais une expertise moins affirmée sur la ruralité au sens large", en particulier compte tenu de "l'évolution du paysage rural, avec l'émergence de nouveaux acteurs et de nouveaux profils de résidents (néo-ruraux), qui ne connaissent pas nécessairement la MSA."

Le déficit de visibilité des atouts de la MSA est par ailleurs le fruit, pour les partenaires, d'un **faible investissement du régime agricole dans la production de données consolidées sur son activité locale**, et dans la communication proactive envers les parties prenantes directes et indirectes du dispositif (peu de bilans locaux accessibles, absence de retours concrets sur les actions menées, etc.).

🔧 Exemples, verbatims et chiffres clés

La présentation de l'offre de services à l'occasion d'un webinaire de l'AMRF, en décembre 2024, a témoigné de l'intérêt des élus locaux du réseau pour les possibilités d'accompagnement proposées par la MSA, et de la nécessité de poursuivre et d'amplifier de telles actions conjointes.

Pour la majorité des CAF interrogées, le fonctionnement jugé opaque et complexe des MSA rend l'offre de services difficile à appréhender, notamment sur les critères d'attribution et de priorisation des enveloppes, ainsi que les modalités de financement et les mécanismes de prise de décision.

Une variabilité importante des postures des MSA envers les partenaires selon les territoires

L'autonomie de gestion confiée aux caisses et le positionnement relativement peu interventionniste de la caisse centrale favorisent une perception, par les partenaires, de **variabilité de postures des caisses envers leurs écosystèmes locaux**. Certaines caisses sont citées comme étant plutôt proactives pour rencontrer leurs interlocuteurs et tisser des partenariats ; d'autres comme étant plutôt centrées sur leurs périmètres historiques, avec peu de travail de tissage partenarial et politique local.

Cette variabilité est perçue comme une source de confusion et de manque de lisibilité pour les partenaires locaux. Par exemple, certaines communes bénéficient d'un soutien actif et d'une présence régulière des interlocuteurs MSA, tandis que d'autres déplorent une absence de communication et de suivi. Cette disparité est illustrée par des exemples concrets tels les choix faits par une partie seulement des caisses de MSA de financer les Maisons d'Assistants Maternels. Cette situation complique la collaboration et la planification à long terme pour les partenaires locaux.

🔧 Exemples, verbatims et chiffres clés

L'hétérogénéité des pratiques est mentionnée dans 6 des 12 entretiens (FNFR, EPCI/Communes, CNAF, FCSF, élus CCMSA, collaborateurs CCMSA) comme l'un des principaux facteurs limitant la capacité du régime agricole à tisser des partenariats institutionnels locaux.

[CAF] « En Charente, la plus grande partie du territoire est qualifiée en zone de revitalisation rurale pourtant, seuls 2 ou 3 territoires peuvent prétendre à GMR. »

C - Les enjeux de l'enfance et de la jeunesse en milieu rural font l'objet d'une attention accrue et d'un besoin d'acteurs de coordination, pouvant justifier l'extension du rôle de la MSA au sein de l'écosystème partenarial

Un pilotage de l'Enfance-Jeunesse conduit à l'échelle départementale et avec un tropisme urbain, ouvrant un besoin d'adaptation aux spécificités rurales dans un contexte de crise sociale rurale aggravée

La MSA est reconnue comme un acteur capable de prendre en compte les spécificités du monde rural dans son action sur le territoire, et pourrait par conséquent répondre à une attente exprimée par les partenaires en s'installant davantage dans sa position **d'observatoire rural privilégié**.

L'ensemble des partenaires ont souligné la nature **évolutive et complexe des besoins sociaux en territoires ruraux**. Les mutations sociales, les fluctuations du marché du travail social, les situations économiques des territoires, sont autant de variables affectant les capacités de pilotage et d'anticipation des politiques sociales.

Or, il est souvent rappelé, dans les entretiens, que le pilotage des politiques de l'enfance et de la jeunesse est principalement mené à l'échelle départementale et déployé à l'échelle intercommunale, avec un tropisme urbain autour des quartiers prioritaires de la ville. En effet, les grands indicateurs nationaux suivis par les acteurs tels l'Observatoire National de la Petite Enfance (ONAPE), peuvent avoir tendance à **écraser les spécificités locales** – à l'image du "taux de couverture" en établissements et services est suivi à l'échelle départementale.

Dans ce contexte, les partenaires reconnaissent l'investissement de la MSA dans la production de données territorialisées fines et leur mise à disposition à l'ensemble des acteurs, notamment à travers l'outil GEO MSA et la participation à des rencontres territoriales. Les retours des partenaires reflètent toutefois le fait que ces efforts, bien qu'importants, ne constituent pas encore un levier suffisant pour faire de la MSA une référence en matière de gestion et de données territoriales – tant par la connaissance des outils que la qualité et leurs modalités d'utilisation.

L'extension de la participation des MSA aux démarches de **diagnostic territorial** menées par les CAF ou les MSA, ou encore dans la production **d'études nationales structurantes** sur des sujets émergents et/ou prioritaires (cf. focus suivant), constitue donc une opportunité pour le régime agricole d'activer un levier prioritaire d'affirmation de sa valeur ajoutée.

Exemples, verbatims et chiffres clés

Les thématiques suivantes, citées parmi les sujets prioritaires des partenaires, comportent des opportunités de valoriser le rôle de la MSA auprès de l'ensemble de l'écosystème.

1) Attractivité des professions de la petite enfance et de l'animation en milieu rural

De nouveaux partenariats sont organisés entre la DSS, la CAF et France Travail pour identifier des métiers clés de la petite enfance et identifier des leviers de renforcement de l'attractivité des métiers d'aidants. Au niveau des comités départementaux des services aux familles, la question des spécificités du monde rural n'est pas spécifiquement prise en compte alors que le sujet est prioritaire et systématiquement inscrit dans les SDSF et dans les comités locaux pour l'emploi – dans lesquels la présence des MSA pourrait être systématisée.

2) Perspectives de l'accueil individuel et de l'assistance maternelle en milieu rural

La diminution de l'accueil individuel en petite enfance, notamment par les assistantes maternelles, est une tendance préoccupante qui affecte particulièrement les territoires ruraux. La DREES évalue à 3,9% par an la diminution moyenne du nombre d'assistantes maternelles agréées depuis 2013.⁶ Or, en milieu rural, où l'offre d'accueil collectif est souvent limitée, l'accueil individuel par les assistantes maternelles est particulièrement essentiel pour répondre aux besoins des familles.

⁶ Enquête annuelle Aide sociale, DREES, juillet 2024

3) Les effets attendus de la chute de la natalité sur l'évaluation des besoins à long terme de création de places en milieu rural

La baisse de la natalité en France interroge sur l'évolution des besoins en accueil de la petite enfance, particulièrement en milieu rural où la chute est encore plus marquée.⁷ Ces dynamiques locales restent toutefois insuffisamment documentées, rendant difficile l'adaptation de l'offre sans risque de sous ou surcapacité. Un travail d'approfondissement est donc d'actualité pour mieux anticiper les besoins et garantir un accès adapté aux services de garde dans ces territoires.

Une opportunité possible pour la MSA de répondre à un besoin d'acteurs « charnière » représentant les mairies rurales dans les discussions stratégiques nationales

La configuration du champ de l'enfance et de la jeunesse justifie l'affirmation d'un rôle de « charnière » de la MSA, pouvant être à la fois **relais des communes rurales au sein des discussions stratégiques nationales**, et **relais de l'offre d'accompagnement et d'ingénierie à disposition des acteurs locaux**, en vitrine des offres de l'ensemble de l'écosystème partenarial.

Une plus-value de la MSA, en réponse aux attentes exprimées par les partenaires, pourrait tout d'abord être l'appui à la **représentation des territoires ruraux**, dont les partenaires reconnaissent largement la sous-représentation dans les **discussions stratégiques nationales sur la politique Enfance Jeunesse**, où les grandes intercommunalités et les acteurs urbains occupent une place prépondérante. Les partenaires nationaux (1000 premiers jours et SPPE, en particulier) estiment ainsi que la MSA pourrait investir davantage son rôle de représentation dans des instances telles le Conseil National de la Protection de l'Enfance (CNPE), le Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Âge (HCFEA) ou encore des instances de concertation de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF). En particulier, la CNAF souligne son intérêt pour une représentation accrue, dans ces instances, de la jeunesse rurale. L'Association des Maires Ruraux de France (AMRF) exprime en particulier cette attente envers la MSA d'inclure dans le partenariat renouvelé en cours de mise en œuvre une collaboration plus étroites pour porter la voix des territoires ruraux et garantir que les politiques publiques répondent aux réalités de toutes les communes.

Une plus-value de la MSA par son action de compilation, d'animation et de diffusion aux acteurs locaux de l'information et d'une aide à la mobilisation des différentes offres de services à leur disposition

Le rôle de « charnière » englobe également une opportunité d'affirmer le **relais fait par la MSA de l'ensemble de l'offre auprès des acteurs locaux**. La diversité d'offres de services Enfance-Jeunesse entraîne en effet un besoin de mise en cohérence et d'information proactive des acteurs locaux, à travers la **compilation et la promotion d'un catalogue d'ingénierie territoriale** – à l'image de l'initiative portée par France Ruralité, en 2023, d'un « guide » à destination des élus locaux. En effet, les mairies et acteurs ruraux n'atteignent souvent pas la taille critique permettant de disposer, en interne, de connaissances de l'offre d'accompagnement à leur disposition.

Ce contexte est accentué par le déploiement du Service public de la petite enfance. En effet, les communes étant, depuis le 1er janvier 2025⁸, désignées autorités organisatrices de l'offre d'accueil du jeune enfant, chargées de construire une politique répondant aux besoins des familles, et les maires disposant de pouvoirs étendus pour organiser l'offre d'accueil, la MSA a un rôle à jouer pour accompagner les communes rurales dans cette mission.

⚙ Exemples, verbatims et chiffres clés

[AMRF] La voix unifiée des acteurs du champ Enfance Jeunesse est un mode de communication apprécié de la part des élus locaux. Par exemple, au dernier congrès national AMRF, la CAF, la MSA et l'ANCT (Villages d'avenir) ont

⁷ L'enquête "Naissances en 2023" (INSEE, 2024) observe une baisse des naissances de 6,6% entre 2022 et 2023, et de 9,1 % en zones périurbaines.

⁸ LOI n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi

présenté un guide en commun pour permettre aux communes rurales de trouver des aides pour de l'ingénierie. Ces initiatives sont à généraliser.

[DGCS] "La MSA peut être un relais des politiques nationales et leurs ressources grâce à son maillage, son réseau d'acteurs locaux et son approche de guichet unique au croisement des thématiques. Elle en a notamment démontré la capacité à travers son travail partenarial sur les campagnes grand public de Santé Publique France."

[DGCS] "La MSA pourrait être un relais pour aider le Projet des 1000 premiers jours à s'ancrer à l'échelle territoriale, notamment en étant partie prenante des CTG, ce qui n'est que peu le cas actuellement"

Enfin, la MSA a un rôle à jouer pour accompagner les communes dans leur **recours à ces offres de services**. L'AMRF et la fédération Familles Rurales expriment en particulier le besoin d'apporter l'expertise professionnelle dans ces communes, et **d'accompagner les associations et communes dans leur rôle de gestionnaire**, afin de donner à ces dernières les moyens de piloter les projets. Dans cette perspective, en complément de l'offre générale, se déployant nécessairement à la maille supra-communale, afin d'atteindre une taille critique d'usagers, il est rappelé que les réseaux associatifs (FNFR, FCSF) sont des relais essentiels permettant de d'appuyer l'élaboration d'une offre ultra locale (itinérant, hybride, multi-services) et de faire levier.

La condition est toutefois de disposer d'un nouveau **maillage partenarial fin à 360°, interagissant avec l'ensemble des acteurs au niveau local**. Or, plusieurs « angles morts » partenariaux sont identifiés par les partenaires, à l'image des services préfectoraux et des services de l'Éducation nationale (cf. « focus »).

⚙ Exemples, verbatims et chiffres clés

Plusieurs « angles morts » partenariaux sont identifiés par les partenaires, et constituent des liens à renforcer dans l'optique d'une affirmation du rôle de la MSA comme acteur référent de l'action sociale et sanitaire en milieu rural.

- *Pour le SPPE, les partenariats avec l'éducation nationale (DSDEN) pour les équipements scolaires municipaux permettrait à la MSA d'avoir un impact également sur le temps scolaire - qui reste pour de nombreuses familles le seul lieu de rencontre avec les services sociaux. Par exemple, utilisation d'espaces scolaires comme lieux d'accueil de Petite Enfance, lieu d'accompagnement des assistantes maternelles, etc.*
- *Pour l'ANCT, la coordination avec les schémas préfectoraux pourrait être renforcée, en élargissant notamment la contractualisation avec les préfectures*
- *La DGCS rappelle que le renouvellement de la moitié des schémas départementaux arrive à échéance et sera formalisée entre le premier semestre 2025 et le premier semestre 2026, ce qui offre la possibilité d'y intégrer GMR*
- *Un sondage de la fédération Familles Rurales, au sein de son réseau, révélait que seulement 34% des antennes départementales disposaient de conventions de partenariat avec les MSA.*

D - Le renforcement de la position de l'offre GMR au sein de l'écosystème requiert une montée en échelle des ressources allouables, et donc un engagement de la tutelle à engager des transformations profondes

Les ressources allouables à l'offre Enfance Jeunesse constituent un élément limitant du dispositif

L'affirmation de la MSA comme organisme « chef de file » de l'animation des politiques Enfance Jeunesse (élargie dans une visio multibranche) des territoires ruraux requiert une montée en échelle au niveau des **ressources mobilisables** pour engager les transformations requises, tant en montant de financement (cf. partie B) qu'en effectifs dédiés par les caisses à l'ingénierie nécessaire à l'articulation des politiques publiques et à l'animation des coopérations territoriales, conditions d'effectivité de l'effet levier recherché (cf. focus).

Exemples, verbatims et chiffres clés

Au-delà des montants allouables au dispositif, les caisses MSA mobilisent en moyenne **1,7 ETP** au déploiement de GMR, avec un fort écart allant de >0,5 ETP à 9 ETP – soit 6% de l'effectif dédié à l'Action Sociale et Sanitaire (ASS). En ateliers d'approfondissement, les référents GMR (caisses locales MSA) soulignent l'absence de moyens mobilisables pour renforcer leur présence territoriale :

- "Je suis toute seule pour quatre départements, je n'ai pas le temps de faire des conventions cadre"
- "Aujourd'hui, on ne peut pas répondre aux demandes qu'on a. On est invités dans toutes les instances mais c'est impossible de répondre à toutes les demandes"
- "Je suis systématiquement informée, invitée, mais je refuse car je ne peux pas être là".
- "Souvent, on aide les petites structures à la rédaction des dossiers, on accompagne autant que possible"
- "Ce n'est pas un problème d'organisation, mais de disponibilité"
- "Je rêverais de pouvoir signer un CTG avec la CAF et les collectivités, mais je n'ai pas le temps."

L'extension des ressources mobilisables requiert des gages de performance, et l'insertion de GMR dans une projection stratégique suscitant l'adhésion du régime

Toute ambition d'évolution de la position de la MSA doit s'associer à des **garanties fortes sur ses activités « socle »**. La précédente COG a mis au cœur du projet de la MSA [cf. Projet MSA 2030] des transformations importantes, et des perspectives de performance de gestion. La réaffirmation de ces engagements – voire leur extension dans le cadre du cadrage de GMR par la CCMSA – constitue donc une condition de réussite pour la crédibilité du projet du régime agricole dans ses ambitions.

Exemples, verbatims et chiffres clés

[CNAF] "Il faut arriver à générer des gains ailleurs et trouver des ressources complémentaires pour arriver à affirmer [un tel nouveau] positionnement. La clé est d'avoir la capacité de projeter un chemin stratégique pour convaincre la tutelle."

Au-delà de ces gains d'efficience de gestion et de garanties de performance, l'extension du rôle de la MSA dans le champ de l'action sociale et sanitaire pourrait requérir un re-centrage du régime agricole et donc entraîner des **arbitrages stratégiques et une réorganisation interne**. Par exemple, l'investissement de ressources supplémentaires dans l'accompagnement des acteurs locaux peut être facilitée par des mutualisations accrues avec les partenaires, que ce soit sur le volet légal (services de production de prestations, gestion interne) ou extra-légal (démarches de diagnostic partagées, priorisation des territoires d'intervention, etc.). De telles considérations requièrent une capacité pour la MSA de s'engager sur des changements profonds en embarquant les caisses et élus locaux.

4. L'évolution du positionnement de l'offre GMR passe d'une part par la mise en œuvre d'améliorations du fonctionnement actuel et peut passer d'autre part par des scénarios de positionnement différenciés

Au regard des retours reçus à la fois sur la mise en œuvre du dispositif Grandir en Milieu Rural, principalement appuyés sur les parties prenantes internes de la MSA (volet 1 de l'évaluation) et des constats faits à travers les retours reçus sur le positionnement partenarial de la MSA à travers ses partenaires (volet 2), **les objectifs initiaux de la MSA sont principalement atteints**. En effet, la dynamique observée depuis le lancement en 2021 porte ses fruits et semble inscrire le dispositif comme un **pilier pérenne de l'action sanitaire et sociale de la MSA**, tout en renforçant sa **capacité à agir en partenariat** et à **prendre en compte les spécificités des territoires ruraux**. Les retours des partenaires témoignent d'une confiance accordée à la MSA dans sa trajectoire de diversification des thématiques et des moyens mobilisés pour accompagner les territoires ruraux.

Certains axes de travail demeurent toutefois, et contribueraient à renforcer l'impact et la capacité de travail partenarial de la MSA, à travers son dispositif.

A – Les axes de travail concernant la mise en œuvre opérationnelle du dispositif

Préconisation n°A1 : Poursuivre le renforcement de l'animation du réseau des référents GMR et conforter la capacité de la CCMSA à encadrer, superviser et piloter le dispositif de façon à assurer la cohérence de sa mise en œuvre et à garantir les conditions d'un impact accru des projets soutenus.

Préconisation n°A2 : Étendre l'offre de services d'accompagnement des porteurs de projets et inciter les MSA à privilégier des modes de contractualisation et de financement (CTG, conventions cadres) à même d'amplifier l'impact de GMR

Préconisation n°A3 : Tout en préservant la capacité des caisses à soutenir des projets d'échelle et de thématiques diverses, veiller à allouer une part significative des ressources (charge et financements) aux projets structurants d'ingénierie de territoire (coordination, pilotage)

B – Les axes de travail concernant les priorités et perspectives de la collaboration partenariale

Préconisation n°B1 : En prolongement de l'Orientations n°4 du Projet MSA 2030,⁹ affirmer et organiser le rôle de « laboratoire » de la MSA, charnière entre les politiques locales et nationales sur certaines thématiques rurales « hybrides » à forte valeur ajoutée : Engagement de la jeunesse, recrutement et formation de professionnels, animation de la vie sociale rurale, prévention santé, mobilités, alimentation durable, etc.

Préconisation n°B2 : En prolongement de l'Orientations n°5 du Projet MSA 2030,¹⁰ inscrire dans les prérogatives des caisses MSA, et notamment dans le rôle des élus, une stratégie d'influence, comprenant notamment la communication et la valorisation proactive du dispositif GMR et de l'action locale des MSA auprès des partenaires, en soulignant davantage les atouts du régime agricole (mutualiste, historique, transverse, implanté ...). Pour cela, saisir l'opportunité de l'élection interne de mai 2025 et du renouvellement des délégués, pour apporter de la visibilité.

Préconisation n°B3 : En s'appuyant sur la généralisation des Conventions territoriales globales, favoriser la mutualisation de missions ou a minima l'alignement des pratiques avec des partenaires en matière de : diagnostics territoriaux, communication envers les élus locaux, organisation de forums et de campagnes d'information des usagers, et animation de la gouvernance de certaines instances partagées (COPIL CTG ...).

Préconisation n°B4 : En cible, recentrer la MSA sur les segments métiers à haute valeur ajoutée, notamment en étendant les capacités d'action de développement social local des caisses, possiblement en définissant un « plancher de capacité d'animation territoriale », condition d'éligibilité des caisses MSA aux enveloppes GMR.

⁹ L'Orientations 4 affirme l'ambition pour la MSA de « Développer des innovations sociales et préparer la protection sociale agricole de demain ».

¹⁰ L'Orientations 5 formule l'objectif, pour les élus de la MSA d'« aller vers » une action mutualiste ambitieuse au service des adhérents et des territoires.



Leading positive transformation



eurogroupconsulting.com



[/eurogroup-consulting-france](https://www.linkedin.com/company/eurogroup-consulting-france)



[/EurogroupFR](https://twitter.com/EurogroupFR)



[/eurogroupconsulting](https://www.youtube.com/eurogroupconsulting)

Matthieu SAINTON

Associé

matthieu.sainton@eurogroupconsulting.com

Mob. +33 (0)6 46 47 76 52

Souhir BEN ABDALLAH

Directrice

souhir.benabdallah@eurogroupconsulting.com

Mob. +33 (0)6 46 47 77 20