

# L'AVENIR de l'action sociale

À l'occasion de son Assemblée générale de cette année, l'Umsao a organisé une réflexion sur « L'action sociale : évolution des champs de compétence ». Extraits des débats.

**C**inéma Le Rex, à Carnac. Ce n'est pas une projection privée, mais un après-midi de travail pour les administrateurs des neuf MSA membres de l'Union mutualiste sociale agricole de l'Ouest (Umsao). Le thème du jour : l'action sociale et l'évolution des champs de compétence. Les questions à débattre sont ambitieuses : « *Quels enjeux traversent les politiques et l'action sociales aujourd'hui, quels sont leur avenir, leurs acteurs, et sur quels territoires ?* », formule Roselyne Besnard, présidente de l'Umsao et de la MSA de Maine-et-Loire. Jean-Marie Gourvil, directeur de la formation à l'Institut régional du travail social (IRTS) de Bretagne, complète la question : « *Avec la décentralisation, le conseil général occupe une place centrale dans l'action sociale et gère des vagues de compétences. Quelle est la place de la MSA, fortement ancrée localement, dans cette politique sociale décentralisée ?* » Première réponse de la part d'Hervé Carré, chargé d'études à l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) : « *La MSA a une vraie culture du développement social. Le dialogue qu'elle peut mener avec des institutions peut-être trop marquées par des dispositifs a un réel intérêt.* »



**Hervé Carré,**  
chargé d'études à  
l'Observatoire national  
de l'action sociale  
décentralisée (Odas).

## Des projets partenariaux

Bruno Lachesnaie, directeur de l'action sanitaire et sociale et des services aux personnes à la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA), présente au plan national un bilan mis en perspective de l'action sociale. Deux expériences de terrain illustrent les difficultés et les réussites dans la mise en œuvre de projets partenariaux, dans l'Allier et en Charente-Maritime. L'une concerne la mise en place d'un accueil temporaire

pour les personnes handicapées, l'autre la création d'une micro-crèche au nom tendre, « *Les Choupioux* ». Du général au particulier, la journée court après le temps pour aborder tous les angles. On n'a pas eu de film, mais on n'a pas manqué d'action. Voici un aperçu des réflexions partagées.

**Thomas Bousquet**



© Thomas Bousquet

## — Décentralisa

**Si l'action sociale est historiquement décentralisée en MSA, grâce à son ancrage territorial, que devient-elle vis-à-vis des politiques publiques elles-mêmes de plus en plus décentralisées ? L'avis de Jean-Marie Gourvil, directeur de la formation à l'IRTS de Bretagne.**

**A**nimateur de la rencontre de Carnac, Jean-Marie Gourvil estime que « *la question de l'avenir de l'action sociale des MSA, dans un contexte où le conseil général en devient le chef de file sur le territoire départemental, pose celle du fonctionnement historique de la MSA* ». Encore faut-il poser le cadre de ce questionnement et voir où en est ce grand domaine d'intervention publique aujourd'hui.

# Sociale en ligne de mire



## Partenaires, oui, mais comment ?

La décentralisation, toujours elle, porte en germe ses contradictions, dit Hervé Carré. Ce chargé d'études de l'Odas, observatoire créé pour en mesurer l'impact et les conséquences, décrit : « La commune a la maîtrise du sol, dit la loi, mais celle-ci s'en préoccupe peu, voilà pourquoi les maires sont généralistes et au premier échelon de la proximité. Le département, lui, est conforté par la décentralisation, tandis qu'à la région reviennent le développement économique et la formation. On constate cependant des chevauchements de compétences, notamment avec l'État. » Reste le partage des missions : aux départements, le pilotage de l'action sociale, et aux villes et intercommunalités, le développement social. Mais cette répartition ne met pas les citoyens en situation d'initiative. Hervé Carré en appelle à une nouvelle gouvernance, l'État et les organismes sociaux étant au centre du schéma, interlocuteurs d'une part des départements et des régions, d'autre part des communes et du tissu associatif. Tandis que les habitants bénévoles doivent apporter leur solidarité d'implication, les pouvoirs publics doivent s'efforcer de se montrer plus participatifs. Les professionnels et les institutions pourront ainsi adopter une approche plus stratégique de l'action sociale, et apporter leur contribution tout en préservant leur identité.

## tion ou maquis ?

Précisément, pour le grand public, l'action sociale est un maquis. Jean-Marie Gourvil estime que cette situation est temporaire, que les années à venir verront l'émergence d'un système plus simple. Mais en attendant, c'est l'incohérence qui règne. « Les familles ont du mal à trouver les bonnes réponses à leurs besoins, observe-t-il. On critique l'État-providence, omnipotent, qui crée une dépendance. La population perd sa capacité à se prendre en charge. » Signes de changement, des actions collectives se développent localement telles que des groupes de parole. Les notions de territoire et de projet émergent. « Le problème, remarque l'orateur, c'est que les politiques de la ville ont instrumentalisé les territoires. Ceux-ci "montent" peu en direction des politiques publiques. Ce n'est que dans une période

récente que la territorialisation de l'action publique a commencé d'apparaître. »

### Une multiplication d'acteurs

L'action sociale pose aussi des problèmes organisationnels. Celui de la légitimité lorsqu'elle est menée en partenariat, car chaque partie prenante veut « porter le drapeau ». Celui qui consiste à passer des approches individuelles à des approches collectives. Celui, enfin, de la citoyenneté. Comme l'observe Jean-Marie Gourvil, « l'action sociale est certes une offre globale, permettant à une personne menacée de retrouver sa citoyenneté. Mais on oublie trop souvent que le fait de travailler sur sa souffrance représente en soi une



© Thomas Bouquet

**Jean-Marie Gourvil,** directeur de la formation à l'Institut régional du travail social (IRTS) de Bretagne.

« Chaque partie prenante veut porter le drapeau »



ÉVÉNEMENT

➔ *démarche de citoyen*». Élargissant son analyse sur les difficultés actuelles dans le domaine social, l'animateur des débats, coordonnateur du livre *Se former au développement social local* (éd. Dunod, 2008), poursuit son diagnostic. Il relève que les départements gèrent des vagues successives de compétences nouvelles, et ont du mal à y faire face. Il pointe la multiplication des acteurs comme élément supplémentaire de difficulté, rendant illisible l'action publique. Il critique le recours au financement croisé, que l'on supprime dans d'autres pays.



## Pas plus de trois niveaux d'intervention sont nécessaires

### Les atouts de la MSA

Enfin, il déplore que les niveaux d'intervention ne soient pas clairement déterminés. Selon lui, pas plus de trois niveaux sont nécessaires. En première ligne, le citoyen doit trouver un service de proximité, monté avec la participation de la population, et qui doit être le niveau le plus utilisé. En deuxième ligne se situe un service temporaire de proximité, toujours ancré sur le territoire. Au troisième niveau figurent les services hautement spécialisés,

tels les centres hospitaliers universitaires dans le domaine de la santé, qui gèrent les problèmes « *compliqués et durables* ». Or aujourd'hui, on en est encore loin. Complexité du système, incohérence, l'action sociale souffre aussi d'une contradiction entre les missions dévolues aux acteurs et leur raison d'être. Théoriquement, ce serait aux départements, instances élues, de faire du développement social local. Or, ces réponses « *de premier niveau* » aux besoins de la population sont assumées

par les organismes sociaux. Et beaucoup d'associations, qui devraient être proches des territoires, fonctionnent quasiment comme des établissements publics. Consolation dans ce paysage brumeux de l'offre sociale, la MSA dispose d'atouts, car on y travaille « *sur la revitalisation du milieu, où la personne n'est plus enfermée dans sa solitude. La dimension territoriale et le fonctionnement participatif de la MSA place celle-ci dans une vraie dimension post-moderne* ». ■

Thomas Bousquet

### — Maintenir un haut niveau d'ambition —



© Thomas Bousquet

**Bruno Lachesnaie**, directeur de l'action sanitaire et sociale et des services aux personnes à la CCMSA.

Pour la période 2006-2010, la MSA « *a choisi de maintenir son action sanitaire et sociale [ASS] à un haut niveau d'ambition* », affirme Bruno Lachesnaie, directeur de l'action sanitaire et sociale et des services aux personnes à la CCMSA. Hausse des moyens financiers dans un cadre budgétaire pourtant contraint, maintien d'un conséquent réseau d'intervenants sociaux qui confère à la MSA « *une capacité réelle à agir sur les territoires* », l'annonce marque une priorité : « *Dans le cadre du guichet unique, il s'agit d'accompagner les ressortissants aux moments clés de leur vie. Et ce en faisant le choix du développement des personnes, avec celui des territoires* ». Le partenariat n'en reste pas moins une nécessité croissante, ainsi que le fait de s'inscrire dans les politiques publiques. Mais la MSA affirme au passage ses spécificités, poursuit Bruno Lachesnaie, bénéficiant d'un mode de décision décentralisé et contrôlé par ses élus. La dimension de proximité y est privilégiée, ainsi que l'innovation. « *Il y a*

*trois raisons d'innover, développe-t-il. Quand un besoin est sans réponse, quand la réponse au besoin est mal adaptée, et enfin quand besoin et réponse existent, mais qu'on peut apporter un autre regard en y introduisant des valeurs.* »

L'avenir passe par une recherche de plus grande cohérence au sein du réseau MSA, qui a déjà pu établir une ASS mieux équilibrée entre les branches famille et retraite et définir des « *socles communs* » entre les MSA véritables « *techniques douces* » de la convergence.

La recherche de politiques communes sera étendue aux autres régimes de protection sociale, pour « *faire bloc sur les missions* ». Quant aux relations avec les collectivités, elles vont dans le sens d'une complémentarité avec les conseils généraux, et d'offre de services au niveau communal et intercommunal. Bruno Lachesnaie le revendique, « *on peut faire du développement social local et être toujours un travailleur social !* »



Que peut-il y avoir de commun entre une « maison de répit » pour les personnes handicapées de l'Allier, et une micro-crèche de Charente-Maritime ? Apporter une réponse de proximité. Détails ci-dessous.

# L'EXPÉRIMENTATION SOCIALE, ÇA FONCTIONNE

Elles en ont pas mal bavé pour venir à bout de leur projet, mais elles en rient volontiers aujourd'hui, en parlant de leur expérience lors de cette journée de l'Umsao. Monique Perrot, conseillère en économie sociale et familiale à la MSA de Charente-Maritime, est venue témoigner en compagnie de Monique Matinier, assistante maternelle et responsable de l'association « Les Choupioux ». Avant elles, Martine Andrieu qui exerce la fonction de directrice de l'action sociale à la Fédération MSA d'Auvergne, a exposé les péripéties de la création d'un dispositif d'accueil temporaire pour les personnes handicapées, appelé « maison de répit ».

## Accueil temporaire pour les personnes handicapées

Ce dispositif est destiné à soulager les aidants familiaux en charge de personnes handicapées. En fait, les objectifs poursuivis sont multiples : favoriser le maintien à domicile, rendre effectif le droit au répit des aidants,

retarder ou éviter les admissions définitives, prévenir les accueils d'urgence, en particulier pour les personnes handicapées dont s'occupent des parents très âgés. Ces objectifs ont été définis par les partenaires du projet, d'après une vaste enquête auprès des populations concernées. À l'issue de la démarche, un plan de développement de formules diversifiées d'accueil temporaire a été élaboré à l'échelle du département,

correspondant aux demandes exprimées par les familles – sans surprise, des solutions de proximité étaient souhaitées dans la majorité des cas. À la veille de son déploiement, l'équipe autour de Martine Andrieu peut s'enorgueillir d'avoir réuni des partenaires départementaux et nationaux (collectivités territoriales, associations...), tout en prenant le temps d'aller à la rencontre de son public.

## La formule micro-crèche

Autre réponse de proximité, l'association « Les Choupioux » rend depuis septembre 2008 un sacré service à des mamans qui, sans cela, n'auraient pas su à qui confier leurs chers petits. Cette micro-crèche (deux autres vont être ouvertes en Charente-Maritime en 2009) est une formule récente et originale, issue d'un décret de 2007. Sa réalisation a été rendue possible par l'appel à projets lancé par la CCMSA afin d'en expérimenter la mise en place.

Elle est située à Germignac, commune rurale proche de Cognac, où habitent entre autres des familles de militaires. L'avantage d'une micro-crèche, c'est de pouvoir accueillir des enfants (pas plus de neuf à la fois) selon des formalités allégées. Des particuliers, associations, entreprises et personnes morales de droit public peuvent en ouvrir. Signe de l'intérêt de ce projet, le conseil général et particulièrement le médecin de la PMI (protection maternelle et infantile), la mairie et la caisse d'allocations familiales en sont partenaires. Cela dit, Monique Matinier en parle comme d'un parcours du combattant. Mais malgré les inévitables péripéties, l'expérience vaut selon elle la peine d'être vécue. ■

Thomas Bousquet



© Thomas Bousquet

**Monique Perrot,** conseillère en économie sociale et familiale à la MSA de Charente-Maritime.



© Thomas Bousquet

**Monique Matinier,** assistante maternelle et responsable de l'association « Les Choupioux ».



**Martine Andrieu,** directrice de l'action sociale à la Fédération MSA d'Auvergne.