

La création de la caisse de Mutualité Sociale Agricole Tarn-Aveyron



La lettre d'information de juin 2018 traitait du rapprochement des caisses de Mutualité Sociale Agricole du Tarn et de l'Aveyron au début des années 1990 ayant amené à la création d'une Fédération, une première pour les MSA.

Ce numéro poursuit la publication de l'étude de Pierre Rieu, doctorant à l'Université Toulouse I Capitole.

L'auteur relate la création de la MSA Tarn-Aveyron intervenue plus tôt que prévu. Dès avril 1991, les directions, à la demande de leur conseil d'administration, font l'inventaire de la situation des deux caisses et proposent des scénarios dans le « Dossier exploratoire de la Fédération ». Ces dirigeants locaux vont lier la création de la nouvelle caisse au renouvellement des conseils

d'administration, élus par les adhérents dans ce régime. Cette solution pragmatique, évitant de remercier les administrateurs en cours de mandat, sera reprise aussi bien dans les restructurations des MSA que dans les regroupements d'organisme du régime général.

C'est l'intérêt de cette étude de souligner les solutions juridiques et pratiques mises en place pour mener une opération initiée par la base sans y être contrainte. Les opportunités liées aux acteurs (différence d'âge) seront prises en compte et des solutions souples retenues associant les élus et le personnel.

L'autre intérêt est que Pierre Rieu a élargi le champ de son étude en évoquant les fusions avec la MSA du Lot puis de Tarn-et-Garonne. Si la première aboutit en janvier 2007, l'autre fera partie des dernières fusions de MSA en avril 2010.

Les avant-propos de dirigeants de la MSA Midi-Pyrénées Nord, Jean-Marc Cazals, directeur général de 2011 à 2017, et Philippe Herbelot, actuel directeur général, ayant vécu tous deux ces fusions soulignent la permanence de leurs traits fondamentaux depuis plus de vingt ans.

Enfin, vous trouverez dans les dernières pages les nouvelles compositions du bureau et du conseil scientifique. Ils ont été choisis par le conseil d'administration du 15 juin 2018, les administrateurs ayant été élus par l'assemblée générale du même jour.

Je remercie le conseil d'administration de m'avoir renouvelé sa confiance en me reconduisant à la présidence du Comité régional d'histoire.

Michel Lages,
Président du Comité régional d'histoire
de la Sécurité sociale de Midi-Pyrénées



Ayant eu la chance de participer activement aux différentes étapes de la construction de la MSA MPN à travers trois fusions successives et de vivre ces dernières années dans ma fonction de Directeur une nouvelle étape de l'évolution de la MSA, je me suis obligé en contribuant à cette étude du Comité régional d'histoire à revisiter notre parcours en essayant d'en tirer quelques traits essentiels.

Le volontarisme et la vision anticipatrice des hommes (je pense aux Présidents Jacques Bernat et André Garrouste et à mes prédécesseurs Guy Lavinal et François Dubeau) ont posé les jalons de l'avenir : en cela, ils ont eu " raison avant l'heure " au sein du réseau MSA, voire au-delà.

L'appropriation de telles évolutions par les bénéficiaires eux-mêmes, exploitants et salariés du monde agricole, ainsi que par le personnel, a été bien meilleure parce que portée de l'intérieur de l'institution plutôt qu'imposée de l'extérieur par la puissance publique.

Le fait de créer la MSA MPN en trois étapes successives est le résultat de cette appropriation collective et progressive : si deux étapes eussent été préférables à trois, le cheminement retenu a été globalement très fédérateur pour tous aveyronnais, tarnais, lotois et tarn et garonnais.

La fusion plutôt que la fédération, creuset d'une simple coopération, était la garantie d'une véritable intégration structurelle préparant l'avenir : en cela, le choix, retracé ici, en 1995 de privilégier l'optique fusion a certainement permis de construire les fondations d'une entreprise solide sur le long terme : le fait que la MSA MPN se situe en 2016 au 3ème rang des 35 MSA en coût de gestion n'est pas étranger à ce choix initial et à la volonté des dirigeants qui ont porté avec constance cet esprit dans les deux décennies qui ont suivi.

Les fusions ont touché avant tout la sphère politique des élus, les cadres dirigeants et encadrants et la restructuration a surtout concerné les services internes de fonctionnement des entreprises préexistantes mais très peu les services de production rendant en cela quasi indolore pour les adhérents les bouleversements engendrés : le socle d'une entreprise de taille suffisante et réorganisée en interne était ainsi établi.

Cette étape était d'autant plus importante que la nouvelle évolution de la MSA qui s'est dessinée ces dernières années, avec plus d'impact pour les adhérents, et sur laquelle Philippe Herbelot revient, nécessitait de s'appuyer sur une entreprise à structuration interne solide.

Ce regard porté, presque 25 ans en arrière, sur l'histoire de la MSA Tarn-Aveyron, et son prolongement en MPN, n'a de vertu que s'il donne du sens au combat de ceux qui œuvrent aujourd'hui pour le service public de protection sociale et les populations qu'il sert.

Merci au Comité d'histoire et à son Président d'avoir initié cette étude et à M Rieu pour sa perspicacité et sa justesse d'analyse. Merci surtout à tous ceux qui ont apporté leur contribution à cette belle aventure.

Jean-Marc Cazals

Avant-propos du Directeur général de la MSA Midi-Pyrénées Nord depuis 2017



Directeur Général de la MSA MPN depuis février 2017, mon avant-propos ne se justifie certainement pas au regard de cette étude sur les fusions qui ont donné naissance à l'entreprise MSA MPN d'aujourd'hui.

Pour autant, j'ai vécu de l'intérieur les deux dernières fusions avec le Lot puis avec le Tarn et Garonne, puisque j'étais agent de direction en Tarn-Aveyron à cette époque.

Ce vécu, d'hier et d'aujourd'hui, me permet de prolonger les propos de Jean Marc Cazals.

En effet, la vie d'une entreprise se construit autour des hommes et des femmes qui sont amenés à la piloter.

Pour Midi-Pyrénées Nord, force est de constater que l'esprit des bâtisseurs d'hier a toujours été présent dans l'action des dirigeants qui leurs ont succédé.

Et pourtant, cette construction, dont la première pierre a été posée il y a plus de vingt ans, a évolué.

Elle s'est adaptée à son environnement, à l'évolution du monde agricole et rural, aux nouvelles attentes sociétales, notamment.

C'est donc une entreprise vivante et dynamique qui relève les défis d'aujourd'hui et ceux à venir.

Cependant, cette « construction perpétuelle » se fait dans le respect de l'histoire et des fondamentaux posés en 1996 puis confirmés lors des fusions de 2006 et 2010.

Cette démarche garantit la continuité de l'entreprise au-delà des hommes qui la dirigent.

Force est de constater que ces derniers ont su être les dépositaires de l'histoire, comme si le flambeau avait été transmis de dirigeants en dirigeants tout en laissant à chacun le pouvoir de son temps et les opportunités pour accompagner l'entreprise dans ses cycles d'évolution.

Cette approche a permis également aux salariés de la MSA MPN d'identifier un « fil rouge » qui a favorisé et qui favorise encore leur attachement à cette entreprise et aux populations pour qui nous travaillons.

C'est sans doute cela qui a permis et permet encore à nos organisations d'évoluer sans réelle rupture.

Si j'osais reprendre la métaphore de la construction, je dirais que les bâtisseurs d'hier ont su trouver le ciment qui nous lie encore aujourd'hui.

Je m'associe aux remerciements de Jean Marc Cazals adressés au Comité Régional et à son Président. Ce travail d'histoire est utile.

Il permet de comprendre ce que nous sommes aujourd'hui mais aussi de tracer le chemin à venir dans le respect de tous.

Philippe Herbelot



Pierre Rieu est Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche (A.T.E.R.) au Centre Toulousain d'Histoire du droit et des idées politiques à l'Université Toulouse 1 Capitole.

Titulaire d'un Master 2 en Histoire du droit et des institutions, qu'il a obtenu avec une mention très bien en se classant major de sa promotion, il est l'auteur d'un mémoire intitulé *L'illusion libérale sous le Second Empire. L'exemple de la Haute-Garonne (1860-1870)*. Il prépare actuellement une thèse de doctorat consacrée aux relations entre liberté et ordre public dans la pensée juridique et politique révolutionnaire, qu'il étudie par le prisme de la notion de licence, c'est-à-dire l'abus de la liberté.

Dans le numéro précédent, Pierre Rieu a relaté « le rapprochement des MSA du Tarn et de l'Aveyron au début des années 1990 ». Son introduction rappelle la diminution des effectifs du régime social agricole amenant à une restructuration du réseau des caisses et souligne le rôle moteur et précurseur de ses dirigeants dans le Tarn et l'Aveyron. La première partie de l'étude intitulée « la construction de la volonté de rapprochement (1987-1990) » analyse l'émergence de l'idée de restructurer le réseau (1987-1989) conduisant à la mise en place d'une institution de transition : la Fédération Tarn-Aveyron.

La seconde partie de l'étude est consacrée à la création de la Caisse de Mutualité Sociale Agricole Tarn-Aveyron. Dans sa conclusion Pierre Rieu examine les autres rapprochements avec les MSA du Lot et du Tarn et Garonne ayant conduit à la mise en place de la caisse de MSA Midi-Pyrénées Nord en avril 2010.

LA CREATION DE LA CAISSE DE MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE

TARN-AVEYRON

Initialement, la Fédération des caisses MSA du Tarn et de l'Aveyron avait vocation à occuper d'importantes fonctions et à centraliser progressivement toutes les compétences des caisses adhérentes.

Mais cette ambition ne s'est pas traduite en réalité institutionnelle. Dès les premiers mois de la vie de la Fédération, cette stratégie fut écartée car les acteurs de ce projet prirent conscience des difficultés qu'elle allait occasionner sur le long terme. Ils décidèrent alors de ne pas créer une structure fédérale trop importante qui gênerait le projet de créer une caisse pluridépartementale.

Effectivement, pour que la caisse unique devienne une réalité, il semblait plus judicieux de se focaliser sur la définition de ses formes et de ses attributions, plutôt que sur celles de la Fédération.

Plutôt que de gagner en compétence, la pratique fédérale a donc exclusivement consisté à préparer l'avènement de la caisse MSA Tarn-Aveyron (I). Cela ne signifie pas, *a contrario*, qu'elle n'a pas joué de rôle, ni même qu'elle n'a pas été un succès puisque, grâce à l'œuvre accomplie dans son sein, la Caisse du Mutualité Sociale Agricole Tarn-Aveyron a pu être mise en place au 1^{er} janvier 1995 (II).

I. LA PREPARATION DE LA MSA TARN-AVEYRON SOUS LE TIMBRE FEDERAL

Dès les premiers mois de la Fédération, les acteurs de la fusion du Tarn et de l'Aveyron ont décidé d'abandonner la logique des « petits pas » qui devait guider le processus de rapprochement au profit d'une véritable démarche volontariste (I). La Fédération Tarn-Aveyron, fut ainsi vouée à la préparation du passage à une structure unifiée (II).

A. Vie de la Fédération Tarn-Aveyron, la préparation du passage à une structure unifiée

Si initialement la Fédération Tarn-Aveyron avait vocation à jouer le rôle d'organisme d'intégration progressive, ces aspirations ont très rapidement été repensées, suite à la rédaction et à l'adoption du « *Dossier Exploratoire de la Fédération* » qui postulait en faveur d'une refonte des perspectives d'évolutions structurelles et géographiques (1).

Ce document a profondément affecté la pratique de l'outil fédéral, la Fédération n'ayant pas été appelée à assumer des compétences effectives à la place des caisses adhérentes en particulier en matière de gestion des ressources humaines (2).

1. Le « *Dossier exploratoire de la Fédération* », une refonte des perspectives d'évolutions structurelles et géographiques

Le premier acte de la Fédération fut de commander la rédaction d'un rapport intitulé « *Dossier exploratoire de la Fédération* ». Passé la période de réflexion, il devait formaliser concrètement les possibilités pratiques de mise en place d'une caisse pluridépartementale.

Ce document, initié par les deux Directeurs et s'appuyant sur le travail de l'ensemble de l'équipe de Direction, invitait les administrateurs à concentrer leurs efforts sur la mise en place rapide de la caisse pluridépartementale (a), à définir leurs perspectives d'évolutions structurelles et géographiques (b). Ce rapport impulsait une accélération des réalisations et condamnait une structure fédérale trop lourde (c).

a) La mise en place rapide de la Caisse Tarn-Aveyron

La rédaction du « *Dossier exploratoire de la Fédération* »

Dès la séance inaugurale du 13 avril 1991, les membres du conseil d'administration avaient demandé aux personnels de direction, fraîchement nommés, de préparer et réaliser un document sur la stratégie qui allait être suivie dans le cadre fédératif. Ce rapport avait vocation à explorer plusieurs scénarios possibles afin de permettre aux administrateurs de décider des orientations ultérieures¹. Entre mai et juin 1991, les directeurs des caisses adhérentes se rencontrèrent donc pour y travailler. Ces réunions permirent à Jean-Marc Cazals de réaliser un inventaire « *précis des situations des deux Caisses, permettant des analyses comparatives* »². A partir de ce document de travail, les personnels de direction purent se livrer à une analyse thème par thème entre juillet et août 1991, puis, en septembre 1991, ils réalisèrent une « *synthèse des dossiers et réflexion sur les différents scénarios possibles d'évolution qui [aboutirent] (...) à une réunion-bilan des Présidents et Directeurs des deux Caisses* ». Au terme de ces travaux, Jean-Marc Cazals, le 12 octobre 1991, présenta le « *Dossier exploratoire de la Fédération* » au Conseil d'administration de la Fédération.

L'abandon de la logique des « petits pas »

Force est de constater que, dans ce rapport, la Fédération ne devait occuper que le rôle d'institution transitoire. Sa finalité ne résidait que dans la volonté d'instituer une structure unifiée regroupant les Caisses du Tarn et de l'Aveyron. Cependant, cet objectif ne devait pas se faire au détriment des spécificités qui participaient à la qualité et à l'efficacité des entreprises intéressées. Pour ce faire le « *Dossier exploratoire de la Fédération* » proposait que soient arrêtés les principes qui devaient structurer le processus. Parmi ces « *principes de bases du rapprochement* » le premier était de « *privilégier dans la réflexion l'optique de la Caisse pluridépartementale, de (...) manière à prendre sous le timbre de la Fédération des décisions orientées [tant] vers le long terme que le court terme* ». La Fédération ne devait donc pas constituer une fin, mais un

¹ PV C.A. Fédération 13 avril 1991.

² PV C.A. Fédération 12 octobre 1991 pour cette citation et les suivantes.

moyen dans un processus plus large de rapprochement. Envisager ainsi l'outil fédéral devait nécessairement avoir des conséquences. C'est au regard de ce principe notamment, qu'il fut décidé d'abandonner le projet d'ériger la Fédération en employeur unique pour les deux caisses.

Un autre de ces principes consistait à « *traiter le dossier du rapprochement dans sa globalité, c'est-à-dire en examinant concomitamment tous ses aspects, plutôt que dans le cadre d'une politique du coup par coup* ». Dans le même temps, il était nécessaire d'« *aboutir rapidement à des réalisations concrètes qui justifiaient auprès de tous [leurs] partenaires la crédibilité et le réalisme de [leur] entreprise* ». L'abandon de la logique de fusion progressive passait par l'accélération du calendrier afin que l'accord qui unissait les acteurs du processus ne se dilue pas au gré de l'écoulement du temps.

La redéfinition du calendrier de la réforme

Les administrateurs adhèrent aux principes de rapprochement ainsi dégagés par le dossier exploratoire, et décidèrent de « *fixer plus précisément dans le temps la date du passage en caisse pluridépartementale* ». Certes « *la perspective d'une création de celle-ci à l'horizon 95-97 figurait parmi les objectifs arrêtés lors de l'Assemblée Générale du 13 avril. L'ensemble des administrateurs estim[a] toutefois que le renouvellement électif prévu en fin d'année 1994 constitu[ait] une échéance incontournable à prendre en compte, l'idée de dissoudre deux Conseils dans les deux ans suivant les élections ne paraissant aucunement opportune. De surcroît, la fixation d'une date butoir en termes d'objectif constituera[it] un élément mobilisateur dans la démarche du rapprochement* ». Cette adhésion des administrateurs se traduit donc par le choix de revoir le calendrier prévisionnel de la réforme et d'envisager la fusion au tournant des élections de 1994. Profitant de cette échéance, la caisse MSA Tarn-Aveyron devait ainsi être mise en place au 1^{er} janvier 1995, afin d'éviter de s'enliser dans une structure intermédiaire qui n'existait que pour permettre et favoriser la transition.

Au-delà d'un rappel des principes, il y avait là un changement radical de la logique initiale de progressivité du projet au profit d'une accélération des réalisations concrètes. Mais aussi et surtout c'était pour éviter les questions politiques qui ne manqueraient pas de se poser en créant une caisse pluridépartementale en cours de mandat, seulement deux ou trois ans après l'élection des administrateurs.

La volonté de mobiliser les personnels des caisses

Néanmoins, s'il fallait agir rapidement afin de préserver la dynamique de la démarche, il convenait également de maintenir la confiance des partenaires dans le projet, au premier rang desquels figuraient les personnels des caisses intéressées.

Le dernier principe de cette charte consistait donc dans l'engagement de « *faire en sorte de mobiliser l'ensemble du personnel autour d'un projet d'évolution qui le concerne au premier chef* ». Bien loin d'être productifs, des choix trop radicaux ou téméraires auraient pu conduire à crispier les personnels. Pire, un mouvement social aurait pu gêner la réalisation du projet. M. Dubeau se félicite qu'il n'y ait pas eu de contestations majeures soulevées par les employés et les organisations syndicales contre la fusion. Au contraire, bien loin de s'y opposer, le personnel s'y est impliqué au sein des commissions de travail et de discussion entre les services qui ont permis sa réalisation.

L'anticipation du calendrier ne devait pas non plus se faire au dépend de la démarche qualitative, et de la bonne gestion de la réforme. Le 12 octobre 1991, le conseil d'administration de la Fédération dégageait des principes pour orienter les travaux de l'instance fédérale et les perspectives d'évolutions structurelles et géographiques.

b) Les perspectives d'évolutions structurelles et géographiques

Tout en redéfinissant les principes stratégiques, le « *Dossier exploratoire de la Fédération* » ne revenait pas sur la volonté initiale du projet de convergence. En effet, il rappelait notamment l'importance de « *veiller à l'équilibre des sites d'Albi et de Rodez* », mais aussi de « *maintenir les options de service global et le service de proximité à l'adhérent* », et enfin d'« *utiliser au mieux les compétences en excluant toute fixation liée à des situations acquises au départ* ».

Son apport résidait plutôt dans sa proposition de scénarios de réforme du schéma organisationnel. La question était celle de la définition de la future répartition géographique des services de la caisse pluridépartementale.

A titre préliminaire, le document se bornait à distinguer les différents services des caisses de

Mutualité Sociale Agricole³. Cette séparation des corps de métiers permettait d'envisager plusieurs scénarios de rapprochement, lesquels proposaient d'intégrer tel ou tel service à la Fédération. Il identifiait, tout d'abord, les services communs, c'est-à-dire « *les services implantés sur un seul site et travaillant pour le compte des deux établissements* »⁴, tels que : comptabilité, ressources humaines, moyens généraux, communication et département technique. Pour ces services communs, une spécialisation des sites paraissait pertinente, même si ce scénario fut par la suite appliqué, mais pas en totalité. Ces services transversaux se distinguaient de ceux « *à responsabilité d'encadrement commune* » qui devaient, eux, conserver une implantation départementale, comme par exemple le contentieux ou les services médicaux, sociaux et extérieurs. Enfin, il existait des services « *propres à chaque établissement qui concernent les Unités de Gestion Globale qui, au demeurant, représentent à ce jour l'essentiel des effectifs* ». La solution proposée était alors de rattacher les services ressources humaines, communication et comptabilité à Rodez. Pour assumer cette dernière fonction, l'Agent-comptable Jean-François Andrieux a su justifier d'une particulière disponibilité en acceptant de se rendre quotidiennement à Rodez, quoiqu'il résidât à Albi.

En application du principe d'équilibre entre les sites, les départements techniques et les moyens-généraux furent centralisés à Albi. Néanmoins, il était précisé que cette restructuration de la géographie des services ne saurait se réaliser du jour au lendemain, mais progressivement, au gré des « *opportunités concernant les hommes* », tout en permettant « *une montée en charge progressive des services communs* » et une « *répartition des effectifs sur les sites en fonction des populations gérées* ». Du point de vue des perspectives d'évolutions structurelles et géographiques, le « *Dossier exploratoire de la Fédération* » postulait donc en faveur d'une spécialisation des sites autour de certains services communs, parallèlement au maintien de guichets uniques locaux.

Mais son apport majeur résidait avant tout dans la modification fondamentale du scénario de montée en puissance d'une structure fédérale trop lourde.

c) Le rejet d'une structure fédérale trop lourde

La prise en compte des risques de l'outil fédéral

Comme l'expliquait François Dubeau, très rapidement a germé l'idée qu'il ne fallait pas déléguer trop de compétences à la structure fédérative et l'alourdir. L'objet de cette réforme était d'alléger les modalités de fonctionnement des caisses, pas de créer une nouvelle structure générant des coûts supplémentaires. Et, comme en attestent les rapports de la Cour des comptes traitant des fusions ultérieures, les gestionnaires firent preuve d'une grande lucidité sur ce point. D'autant que le transfert de trop de compétences à la Fédération risquait de freiner la fusion sur le long terme en multipliant les difficultés. Parlant de la volonté de fusionner qui animait les caisses du Tarn et de l'Aveyron, M. Dubeau le dit explicitement : « *il fallait y aller progressivement mais sans trop tarder quand même et je ne voulais surtout pas avoir une structure fédération qui grossisse. Pour moi c'était le meilleur moyen de ne rien faire après.* »⁵. Dès la présentation du « *Dossier exploratoire de la Fédération* », il fut donc décidé que toutes les décisions prises ne devaient concourir qu'à la réalisation de l'objectif final, sans se perdre dans les mesures transitoires. C'est probablement cette stratégie qui explique la pratique minimale qui fut faite de la Fédération Tarn-Aveyron. Celle-ci ne se borna qu'à préparer le passage à la structure unifiée. Procéder autrement, c'était risquer de multiplier les difficultés. C'est notamment le danger que présentait la stratégie de l'employeur unique.

L'abandon de l'employeur unique

La volonté de limiter la Fédération dans le temps a été un succès. Dans la pratique de la structure fédérale, l'anticipation de la fusion à 1995 emporta des changements d'orientations. Ainsi, si la Fédération devait exercer principalement des fonctions politiques, elle était également censée être appelée à jouer le rôle d'employeur unique en vue de faciliter le passage à une structure unifiée. C'est d'ailleurs ce qui fut rappelé lors du conseil d'administration de la Fédération du 12 octobre 1992 : il « *avait été envisagé à l'origine de faire jouer à la Fédéra-*

³ Soit les services suivants : comptabilité ; ressources humaines ; services généraux (immobilier, marchés publics, imprimerie) ; gestion de la protection sociale de base (Unités de Gestion Globale et départements techniques) ; services médicaux ; services sociaux et services extérieurs.

⁴ PV C.A. Fédération 12 octobre 1991 pour cette citation et les trois suivantes.

⁵ Entretien avec François Dubeau, février 2017.

tion, outre sa mission politique un rôle d'employeur du personnel. Il apparaissait à l'analyse que la proximité relative de la constitution de la Caisse pluridépartementale ne justifiait plus de retenir cette éventualité, d'autres solutions temporaires de type mise à disposition d'agents paraissent plus adaptées, ce dont les membres du Conseil conviennent »⁶.

Si la Fédération n'a donc pas joué le rôle d'employeur unique, en a-t-elle joué un en matière de gestion des ressources humaines ?

2. La gestion des ressources humaines sous l'égide de la Fédération

La performance des ratios de gestion

Dans l'idée originelle, la Fédération devait assumer le rôle d'employeur unique. Pourtant, dès la présentation du « Dossier exploratoire de la Fédération », cette modalité fut abandonnée car elle manquait de pertinence eu égard aux ratios de gestion des deux caisses. Le recours à l'outil fédéral en matière de ressources humaines fut donc minimal, et se borna à envisager la saisie de quelques opportunités dans la gestion des effectifs préconisée par ce rapport.

Cependant, pareille politique ne serait menée à bien que selon une double lecture, tant quantitative que qualitative. Du point de vue quantitatif ce document recensait qu'entre 1991 et l'an 2000, il devrait y avoir 36 départs en retraite, « dont trois Cadres de Direction, 5 Médecins, 5 Agents Extérieurs, 11 Cadres et 12 Agents Techniques ou Administratifs ». Le nombre de postes étant appelés à se libérer était donc restreint, d'autant que la nouvelle structure n'avait pas vocation à empêcher les remplacements nécessaires. Si les services communs pouvaient permettre la réalisation d'économies d'échelle, par le non renouvellement d'une douzaine de postes, il n'en allait pas de même des Unités de Gestion Globale dont les ratios de personnels étaient déjà contrôlés et satisfaisants.

La possible adaptabilité des ratios de gestion aux évolutions du monde agricole

Néanmoins, le rapport notait que ces ratios pourraient être amenés à évoluer sur le long terme, au vu des évolutions technologiques⁷ et

démographiques appelées à alléger la charge de travail.

Ce « Dossier exploratoire de la Fédération » constatait qu'à l'horizon 2000, selon une étude de l'« Observatoire Économique et Social », soit dans les dix années à venir, les bénéficiaires du service maladie diminueraient de 21 %, 22 % pour le service vieillesse, et 18 % pour celui des prestations familiales et cette tendance devait perdurer sur le temps long⁸.

C'est à l'aune de cette analyse quantitative de diminution des populations gérées, qu'était proposée une attitude qualitative de la gestion des effectifs, laquelle « supposait la saisie des opportunités qui allaient contribuer à rythmer la montée en charge de la Fédération ». Il était ainsi constaté que « deux périodes clé apparaissent d'ailleurs dans cette perspective, puisqu'aux alentours de 1994 [étaient] envisageables les départs d'un Agent Comptable, d'un Médecin-Chef du Travail, d'un Dentiste-Conseil, d'une Assistante Sociale Chef et de deux Cadres Supérieurs responsables, l'un des Services Généraux, l'autre d'un département de Gestion, alors qu'en 1998, l'on retrouvait les départs de deux Agents de Direction, d'un Dentiste-Conseil et d'un Cadre Supérieur responsable du Département Technique ».

La capacité de la Fédération à saisir les opportunités paraissait limitée puisqu'elle n'avait vocation qu'à permettre, en 1998, le non remplacement de 10 postes seulement mais ayant des coefficients élevés. L'esprit de la démarche qualitative consistait donc dans la volonté de ne pas supprimer de poste au moment de la fusion, mais de pouvoir ne pas en remplacer, au gré des opportunités et du mouvement des hommes, afin de conserver des effectifs adaptés à une charge de travail qui devait nécessairement décroître.

La réforme pour anticiper les crises futures

La réforme n'allait donc pas permettre de réduire drastiquement les effectifs déjà très tendus mais de rationaliser les organigrammes de direction et d'encadrement, et de ne pas remplacer quelques postes. Comme le précise François Dubeau, c'est le constat suivant qui a animé les acteurs de cette fusion : « on avait le sentiment, aussi, qu'avec un personnel, qui était, sur l'Aveyron, très réduit, qui créait des

⁶ PV C.A. Fédération 12 octobre 1991 pour cette citation et les trois suivantes.

⁷ Comme par exemple le recours aux cartes à puces, qui modifieraient et simplifieraient les méthodes de travail.

⁸ Le rapport annonçait une diminution de 38 % des bénéficiaires du service maladie, de 43 % au service vieillesse et de 33 % au service prestations familiales à l'horizon 2010.

coûts de gestion très faibles, puisque nous étions parmi les tous premiers, on avait quelques limites. Il y avait des secteurs de l'entreprise où je savais que j'étais déjà un peu fragile et qui, si cela continuait, d'ici cinq à dix ans, il n'était pas sûr que je sois en capacité d'assurer un service de qualité comme je le souhaitais puisqu'on ne souhaitait pas augmenter les coûts »⁹.

L'objectif consistait donc plus à se donner les moyens de maintenir une bonne gestion de l'entreprise, plutôt que de dégager des économies à court terme. Ces deux caisses étaient déjà bien gérées et n'étaient pas parmi celles ayant la nécessité urgente de repenser leur organisation. La caisse de l'Aveyron, notamment, était parmi les plus performantes de France. A l'époque de l'engagement de la démarche de fusion, les MSA pouvaient adapter le montant des cotisations des adhérents pour la gestion. Comme l'explique François Dubeau, « ces taux de cotisation étaient définis avec l'idée d'un taux pivot, avec la possibilité pour les caisses, pour qu'elles puissent s'équilibrer, soit de faire +20 % du taux pivot, si elles en avaient besoin, soit de faire -20 %. A l'époque de la fusion la caisse de l'Aveyron était à -20 % »¹⁰. Les caisses du Tarn et de l'Aveyron n'étaient pas encore en situation de crise économique, c'est conscientes que les métiers allaient changer et que le contexte deviendrait plus difficile qu'elles sont entrées dans le processus de rapprochement.

L'enjeu de la saisie des opportunités n'était donc pas de réduire les effectifs, mais plutôt de permettre aux caisses d'adapter leurs ratios de gestion aux évolutions du monde agricole afin de maintenir une politique de bonne gestion des effectifs, sans sacrifier les objectifs liés à la défense de la qualité du service rendu.

Le licenciement de travailleurs sociaux aveyronnais

Si la fusion avait théoriquement pour objet de réaliser des économies d'échelle, celles-ci n'avaient pas vocation, à court terme, à être réalisées sur les dépenses de personnel. Au terme de la Fédération, en novembre 1994,

« les effectifs de la caisse enregistr[ai]ent une diminution réelle de 7 postes »¹¹ mais sans le rapprochement entre les caisses ayant permis une meilleure gestion des ressources humaines et la saisie des opportunités liées aux départs en retraite. La fusion ne s'est donc pas accompagnée de licenciements ni de mutations géographiques imposées.

Certes, en 1994, des travailleurs sociaux furent licenciés lors de la remise en question de la polyvalence de secteur par le Conseil Général de l'Aveyron, mais cela était sans rapport avec l'institution de la caisse pluridépartementale à partir de 1995. Finalement, onze agents refusèrent les mesures proposées par la direction et firent l'objet d'une procédure de licenciement économique.

Le processus fusionnel ne s'est pas traduit par des licenciements, ni des conflits sociaux majeurs, même si les représentants du personnel craignaient une spécialisation des sites par activités¹².

B) Passage d'une structure fédérale à une structure pluridépartementale unique

Au terme de la présentation du « *Dossier exploratoire de la Fédération* », les grandes lignes de la stratégie des caisses du Tarn et de l'Aveyron en matière de mise en commun des services et des comités avaient été arrêtées.

Mais les formes de la caisse pluridépartementale restaient à définir. C'est au sein de la Fédération, à partir de 1992, qu'elles furent discutées et adoptées. Plusieurs chantiers devaient être menés à terme, au premier rang desquels l'adoption d'un budget unique.

Ce fut le premier dossier étudié par les administrateurs fédéraux lorsqu'ils entamèrent le travail de fusion *stricto sensu* et également l'une de leurs dernières décisions. Les grandes lignes en furent arrêtées aux premiers jours du rapprochement, mais pour définir les choix économiques définitifs, il convenait au préalable de

⁹ Entretien avec M. Dubeau.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ PV C.A. Fédération, 25 novembre 1994.

¹² M. Castéras mentionne que la reprise du personnel n'a pas été facile, par exemple celle de 26 assistantes sociales. L'inspection du travail a fait face à une crainte des représentants du personnel : pour eux, une fusion ne s'accompagnait pas seulement de la suppression d'un directeur, ils craignaient une spécialisation par activités comme cela avait été le cas à Groupama ou au Crédit agricole. L'inspection du travail avait donc été amenée à recevoir les représentants du personnel pour leur donner des garanties. PV CA CRHSSMP, 9 juin 2017, p. 16.

s'accorder sur tous les autres domaines, comme la mise en commun des services au sein du nouveau ressort géographique (1), ou l'harmonisation des politiques mises en œuvre jusque-là au sein des échelons départementaux (2). C'est seulement une fois que ces étapes du rapprochement furent atteintes, que la question budgétaire put efficacement être étudiée (3).

1. Le rapprochement matériel des structures du Tarn et de l'Aveyron

Le premier dossier effectivement traité par la Fédération, dès lors qu'elle entra de plein pied dans le projet fusionnel, fut, assez logiquement, celui du rapprochement des structures départementales au sein du ressort pluridépartemental. La mutualisation des services y occupait une place prépondérante et soulevait de nombreuses questions, tant relatives à la spécialisation des sites d'Albi et de Rodez, qu'à l'harmonisation de la gestion des ressources humaines. Mais il fallait également mutualiser les commissions et comités chargés de représenter les intérêts des adhérents.

La mise en commun des services

La mise en commun des services était au cœur du projet de rapprochement organisationnel. Dès la séance du 12 octobre 1992, on l'a vu, décision avait été prise de ne pas confier à la Fédération le rôle d'employeur unique. Afin de faciliter la mutualisation des services, les caisses avaient décidé de recourir à la mise à disposition temporaire d'agents. Dans l'immédiat, une position pragmatique fut retenue.

Si cette décision avait vocation à ne pas provoquer de difficultés, elle conduisait également à faire preuve de souplesse dans le calendrier de regroupement des services. En effet, en octobre 1992, les administrateurs fédéraux se laissaient jusqu'à « 1998 au plus tard » pour instituer « un service Comptable et un Département Technique uniques, le premier sur le site de Rodez, le deuxième sur le site d'Albi, dans des conditions à déterminer ».

Il peut sembler frappant de constater que s'il avait été convenu d'instituer la caisse pluridépartementale au 1^{er} janvier 1995, la mutualisation effective de certains services pouvait

n'avoir lieu qu'en 1998. Ce laps de temps supplémentaire devait probablement permettre de mener à bien le projet sans pressions excessives sur les personnels lors de la spécialisation des sites. Pareille entreprise aurait nécessairement conduit à contraindre les employés à une mobilité géographique, ce qui compliquait la mutualisation des services et dont le principe même avait été rejeté.

Une spécialisation souple des sites

Lors de la séance du conseil d'administration de la Fédération du 9 novembre 1993, Guy Lavinal et François Dubeau proposèrent de repenser le calendrier de la réorganisation des services et le principe de spécialisation des sites. Pour tenir le calendrier prévisionnel, il ne semblait plus opportun de spécialiser strictement les sites.

Ainsi, pour la comptabilité, qui devait, à terme, être essentiellement localisée à Rodez, avec 14 agents, ils proposaient qu'une antenne soit temporairement conservée sur le site d'Albi, mais de 6 agents uniquement, donc une solution médiane conservant des postes dans chacun des sites. A cette condition, il était envisageable de voir la mutualisation des services devenir opératoire le 1^{er} janvier 1995, au jour de la naissance de la Caisse pluridépartementale. Dans l'attente, et selon la logique de saisie des opportunités, ils préconisaient, à court terme, que « sur le plan des responsabilités, Monsieur Andrieux assumera[it], au départ de Monsieur Rey, c'est-à-dire au 1^{er} mars 1994, la responsabilité d'Agent Comptable des deux MSA »¹³. Quant au département technique, ils proposèrent que soit créé un service commun à Albi, selon un calendrier progressif s'étalant du 1^{er} trimestre 1994 au 1^{er} janvier 1995. Là encore, la logique fut celle d'une spécialisation non exclusive des sites, puisque les directeurs proposèrent « la création d'un service commun basé à Albi, avec un relais à Rodez (respectivement 10,5 et 7 agents à ce jour) dev[ant] être très rapidement réalisé puisque l'applicatif Vieillesse [était] déjà concerné et que l'objectif [était] de transférer sur Albi, d'ici au 1^{er} trimestre 1994, l'ensemble des autres applicatifs, à l'exception des Cotisations Trois Branches qui le ser[ai]ent au 1^{er} Janvier 1995 »¹⁴. A côté de ces services géographiquement concentrés, les départements de gestion, eux, devaient conserver une assise départementale¹⁵.

¹³ PV C.A. Fédération, 9 novembre 1993.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Placés sous la responsabilité à Albi de M. Saunal, à Rodez de M. Redoulès ; lorsque ce dernier annonça son départ en retraite en 1994, les directeurs nommèrent M. Espie pour le remplacer.

Fidèles à la présentation du « *Dossier exploratoire de la Fédération* », excluant de la mutualisation les UGG, Guy Lavinal et François Dubeau se bornèrent uniquement à préciser que « *ces deux Départements, regroupant les Unités de Gestion Globale, [allaient] entreprendre un inventaire précis des différences de procédures et de plannings dans la gestion des prestations et des cotisations, ceci afin de préparer une harmonisation progressive des modes de travail* »¹⁶.

L'harmonisation des conditions de travail

Les deux caisses, assez logiquement, ne connaissaient pas des conditions de travail exactement identiques. Elles n'étaient pas ouvertes aux mêmes jours, l'une préférant ouvrir ses portes le samedi plutôt que le lundi, et les employés bénéficiaient des mêmes conventions collectives mais d'avantages locaux différents. Il convenait donc d'harmoniser les règles en matière de gestion du personnel, « *tant au niveau de l'organisation du temps de travail que des avantages consentis au personnel* ». Sur la question des jours d'ouverture, les directeurs préconisaient d'ouvrir la caisse le lundi plutôt que le samedi et la question ne souleva pas de difficultés majeures.

L'enjeu, en matière de lissage des politiques de ressources humaines, résidait davantage dans l'harmonisation des avantages locaux octroyés aux employés. Plusieurs scénarios étaient possibles. Afin de réaliser de véritables économies, les directeurs auraient pu proposer de procéder à un nivellement par le bas, et s'aligner sur les avantages les moins favorables. A l'inverse, dans un souci de satisfaction des personnels, ils auraient pu préconiser le nivellement par le haut. De façon pragmatique, ils proposèrent la voie médiane, une harmonisation « *sur une base moyenne* », faite de « *concessions réciproques* ». Cette solution était peut-être là plus sensée, mais elle n'était pas la plus simple à mettre en œuvre, d'autant que les personnels auraient pu ne pas entendre renoncer à des avantages qui leur convenaient.

C'est sans doute pour cela qu'il fut décidé d'intégrer les instances syndicales au projet dès sa préparation. Ainsi, lors du Conseil d'Administration fédéral du 12 octobre 1992, Guy Lavinal et François Dubeau proposèrent que soit préparée, à court terme, « *la mise en place des futures instances représentatives du personnel : délégués du personnel et C.H.S.C.T. de site,*

délégués syndicaux de site et d'entreprise ». Pour le Comité d'Entreprise pluridépartemental, le procès-verbal précise qu'une « *étude spécifique [était] en cours, étant entendu que la gestion des ressources humaines [allait] dorénavant s'inscrire dans une logique d'entreprise* ». Ainsi, afin que les personnels puissent participer à cette réforme par l'entremise de leurs représentants, « *il [était] envisagé, pour ce faire, d'installer début 1994 une instance informelle représentant les deux Comités d'Entreprise qui sera[it] l'interlocuteur de la Direction de la Fédération* ».

Si la Fédération n'était pas appelée à jouer le rôle d'employeur unique, elle fut cependant l'interlocuteur unique du processus fusionnel pour les représentants syndicaux qui purent s'y organiser en comité d'entreprise de fait. Sous son étiquette, les perspectives de mutualisation des services et des moyens d'y parvenir furent donc définis. Le choix fut celui d'adopter les mesures les plus simples à mettre en œuvre pour simplifier l'unification de ces secteurs sous l'égide de la caisse pluridépartementale au 1^{er} janvier 1995.

Mais après les ressources humaines, encore fallait-il que les caisses harmonisent leurs politiques.

2. L'harmonisation des politiques

Le « *Dossier exploratoire de la Fédération* » distinguait trois domaines au sein du chantier d'harmonisation des politiques.

Il constatait, tout d'abord, qu'en matière de gestion technique, « *l'harmonisation des pratiques devrait être relativement aisée, dans la mesure où les différences majeures concern[ent] essentiellement le calendrier d'appel des cotisations (...), la politique en matière de remise de majorations de retard et les dates de paiement de quelques prestations* »¹⁷. De même, le lissage des pratiques, en matière de prévention des accidents du travail, d'activités extérieures et de communication, était envisagé comme relativement aisé à instaurer. Ce n'était cependant pas le cas de l'action sanitaire et sociale, dont « *la pré-étude [s'était] d'abord attachée à mesurer l'importance des différences entre les deux départements, apparues comme relativement conséquentes aux Administrateurs lors de l'Assemblée Générale, et qui mériteraient d'être explicitées au regard de*

¹⁶ PV C.A. Fédération, 9 novembre 1993 pour cette citation et les cinq suivantes.

¹⁷ PV C.A. Fédération, 12 octobre 1991.

l'histoire des Caisses et des spécificités départementales »¹⁸. Ce sont les questions relatives à l'action sanitaire et sociale et à la prévention des accidents du travail qui retiennent l'attention des administrateurs au titre de l'harmonisation des politiques.

La formation d'instances collégiales pour harmoniser les politiques

Dès la présentation du « Dossier exploratoire de la Fédération » les administrateurs convinrent en octobre 1991, « de retenir les pistes de rapprochement avancées et de les approfondir afin de déterminer les conditions possibles de leur mise en œuvre ». A cette fin, ils constituèrent des commissions spécialisées par politique afin qu'elles fassent des propositions de réforme. En matière de prévention des accidents du travail, ils créèrent ainsi une commission restreinte composée de 10 membres, désignés à parité entre les départements, à qui ils confièrent « le soin de définir les conditions dans lesquelles une mise en commun complète des moyens humains et financiers de la Prévention pourrait être envisagée ». Le travail pouvait donc commencer rapidement, ce qui n'était pas le cas en action sanitaire et sociale.

Ce champ d'intervention des MSA recouvrait de nombreuses activités et, avant de les harmoniser, encore fallait-il que les administrateurs aient connaissance de l'ensemble des politiques mises en place dans le département voisin. Ainsi, le conseil d'administration fédéral décida « de prévoir la présentation à chacun des Conseils d'Administration de l'action sociale de l'autre département, de façon à expliquer les raisons historiques justifiant des différences constatées ». Ce secteur était particulièrement sensible car c'est au-travers des politiques mises en place au titre de l'intervention sanitaire et sociale que résidait la prise en compte effective et la défense des intérêts des adhérents.

Les résultats de la commission de prévention des accidents du travail

Un an plus tard, lors du conseil d'administration du 12 octobre 1992, les commissions dédiées à l'étude de l'harmonisation de ces politiques livrèrent leurs premiers rapports. Après s'être réunie le 16 septembre 1992, celle de prévention des accidents rapporta au conseil sa

satisfaction quant à « la convergence des orientations politiques des deux départements et se félicit[a] que des objectifs prioritaires, en termes de secteurs d'activités et de risques spécifiques aient pu être dégagés dans le cadre d'un plan pluriannuel »²¹. A défaut de point de divergence majeur entre les départements, la mutualisation put s'effectuer dans de bonnes conditions. La commission fit part de sa volonté de mettre en place « durant l'exercice 1993 un certain nombre d'opérations en commun et de poursuivre la réflexion sur l'opportunité d'une mise en commun des moyens humains et financiers de la prévention »²². Décision fut donc prise de commencer à œuvrer de concert dès 1993 et au terme de cet exercice, le 9 novembre 1993, la commission proposa « l'installation d'une gestion et d'un service communs de prévention des accidents du travail »²³ dès le 1^{er} janvier 1994. Comme prévu, c'est sans grandes difficultés que les politiques départementales de prévention des accidents du travail purent être harmonisées.

Le fonctionnement et les résultats des commissions d'action sanitaire et sociale

Mais, les choses se révélèrent plus complexes pour la commission d'action sanitaire et sociale. Après s'être réunie le 16 septembre 1992, puis le matin du 12 octobre 1992, juste avant la tenue du conseil d'administration, Jean-André Garrouste rapporta que certains points de convergences existaient entre les deux départements « dans la fixation des priorités au niveau des aides en faveur des jeunes et des familles ». Toutefois, de réelles divergences existaient sur l'opportunité d'accroître les crédits « au titre de l'aide-ménagère aux personnes âgées ».

En creux, se posait la question de savoir s'il était effectivement nécessaire d'harmoniser à l'identique les politiques d'actions sanitaires et sociales. La question était celle de la prise en compte des spécificités locales départementales ou infradépartementales, lesquelles supposaient une action spécifique en fonction des territoires et de leurs besoins. Dans ce cadre, les caisses pouvaient également apporter leur aide à des agriculteurs dans le besoin et agir au sein du tissu associatif local. Pour ce faire, fut mise en place une forme plénière au sein du Comité Paritaire d'Action Sanitaire et Sociale (CPASS), quadrimestrielle, en charge des

¹⁸ PV C.A. Fédération, 12 octobre 1991 pour cette citation et les trois suivantes.

²¹ PV C.A. Fédération, 12 octobre 1992.

²² *Ibidem*.

²³ PV C.A. Fédération, 9 novembre 1993 pour cette citation et les deux suivantes.

questions de pilotage politique global, telles que les « *activités des services sociaux, choix des actions de développement social local, barèmes d'attribution des prestations extra-légales, prêts et subventions d'importance* ». Il était proposé que le CPASS réunisse 8 représentants des non-salariés, 8 des salariés et 2 représentants familiaux, tous désignés à parité des deux départements. Parallèlement une formation restreinte était créée, composée d'un représentant des non-salariés et d'un des salariés pour chaque département, réunie chaque mois à Albi et à Rodez afin de statuer sur les décisions individuelles.

A défaut de pouvoir harmoniser strictement les politiques d'action sanitaire et sociale, cette organisation permettait un pilotage global pluridépartemental, tout en maintenant une prise en compte des enjeux locaux. Ainsi, il fut possible de ne pas trancher définitivement la question sous l'égide de la Fédération et de concentrer son travail sur le dernier dossier à traiter, celui de la mutualisation des moyens financiers et de l'adoption d'un budget unique pour 1995.

3. De la mutualisation des charges à l'adoption d'un budget unique

La fusion des caisses MSA du Tarn et de l'Aveyron à l'horizon 1995 supposait l'adoption préalable d'un budget commun pour cet exercice financier après s'être entendu sur les formes futures de la caisse pluridépartementale pour pouvoir chiffrer ses moyens et ses charges.

Ce n'est que lors du conseil d'administration fédéral du 25 novembre 1994 que la question du budget pour 1995 fut ouverte. Guy Lavinal présenta un projet de budget en insistant sur « *le contexte particulier dans lequel [avait] été élaboré le document budgétaire qui tradui[sait], de ce fait, des données qui [n'étaient] pas nécessairement définitives* »²⁶.

En pratique, les caisses, pour leur financement, dépendaient du Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) par lequel l'État participait au financement du régime agricole de Sécurité sociale par l'entremise de la compensation démographique. Les dépenses de

gestion des MSA étaient assurées par des cotisations spécifiques dites « de gestion » avec un système interne de compensation inter-caisses pour laquelle une incertitude existait quant au montant que percevrait la caisse pluridépartementale.

Guy Lavinal rappela aux administrateurs les modalités de fonctionnement de ce budget, et notamment que « *les Caisses versent une contribution calculée sur la base d'un taux pivot pour chaque branche. Ces contributions alimentent le fonds de compensation à redistribuer entre l'ensemble des Caisses, compte tenu de leurs besoins mesurés par branche au travers de leur activité appréciée en fonction de différents paramètres tels que le nombre de consultations et de visites pour l'Assurance Maladie, le nombre de dossiers gérés et de nouvelles liquidations pour l'Assurance Vieillesse* »²⁷. La compensation démographique figurait donc à la fois dans les dépenses et les recettes de la caisse. Un chiffrage précis des recettes et des charges de la future caisse fut présenté. Il estimait sa contribution au fonds de compensation à 92 387 193 francs (F), les autres charges à 166 125 125 F, les recettes propres à 117 548 000 F. La future caisse devrait donc percevoir 140 946 318 F de recettes du fonds de compensation pour atteindre l'équilibre financier. Or, l'incertitude venait de ce que, à cette date, « *le nouveau système de financement des caisses n[avait] pas encore été approuvé par le Ministère de l'Agriculture* ». En dépit de cette incertitude, le projet de budget fut adopté par le conseil d'administration fédéral le 25 novembre 1994, décision confirmée par les conseils d'administration des caisses adhérentes, le 6 décembre 1994 dans le Tarn et le 7 décembre 1994 dans l'Aveyron.

Pourtant, la décision des pouvoirs publics vint confirmer ces craintes. Guy Lavinal lors du conseil d'administration de la Fédération du 14 décembre 1994 informa les administrateurs « *du contenu de la circulaire ministérielle récemment reçue, qui ne donn[ait] pas d'informations spécifiques sur les règles à retenir, mais indiqu[ait] au contraire que la mise en place d'un nouveau système de financement des Caisses de MSA [devait] faire l'objet de discussions plus approfondies au niveau national* »²⁸. Elle précisait que, dans l'attente de plus

²⁶ PV C.A. Fédération, 25 novembre 1995.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ PV C.A. Fédération, 14 décembre 1994. Le BAPSA, ne répondant pas aux critères définis par la LOLF du 1er août 2001 en matière de budget annexe, le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) créé par la loi de finances pour 2004 (art 40) le remplace à compter de 2005.cf. LAGES M., *L'évolution de la gouvernance*

amples réponses, les caisses devaient retenir « *le principe des douzièmes* »²⁹. Pour autant, cet état de fait ne devait pas bouleverser l'économie globale du budget pour 1995, et les administrateurs décidèrent de le maintenir.

Le passage de la Fédération à la structure pluridépartementale unifiée supposait que soient menées à terme bon nombre de réflexions relatives à l'organisation de la future caisse. Au 14 décembre 1994, avec l'adoption définitive du

budget pour 1995, le passage à une caisse unique était prêt. Tous les dossiers difficiles avaient été traités au sein de la Fédération Tarn-Aveyron, et des groupes de travail créés entre les deux caisses.

Pour autant, un dernier enjeu subsistait puisque le projet allait être confronté à la volonté des adhérents, démocratiquement exprimée à l'occasion des élections de 1994.



Les présidents Jean-André Garrouste et Jacques Bernat en octobre 1998³⁰

de la Sécurité Sociale, thèse en droit sous la direction d'Albert Arséguet, Université Toulouse 1 Capitole, 2012, 450 p. voir p. 228. Disponible en ligne : <http://publications.ut-capitole.fr/18339/1/LagesMichel2012.pdf>

²⁹ En l'absence de budget définitif, les « douzièmes provisoires » permettent de disposer chaque mois d'un douzième des crédits accordés au titre de l'exercice précédent.

³⁰ Photo MSA Midi-Pyrénées Nord (ainsi que celles des pages 16, 20, 21, 23).

II. LA CREATION DE LA CAISSE MSA TARN-AVEYRON

Dès la rédaction du « *Dossier exploratoire de la Fédération* », les acteurs de la fusion Tarn-Aveyron décidèrent d'accélérer les réalisations, au dépend de l'outil fédéral, afin de faire coïncider la création de la caisse MSA Tarn-Aveyron avec les élections qui devaient avoir lieu au sein de l'institution en 1994. La Fédération a donc fait l'objet d'une pratique minimale consistant à préparer la création de la caisse pluridépartementale. Grâce à ce travail, l'avènement de la caisse MSA Tarn-Aveyron eut lieu au 1^{er} janvier 1995, comme cela avait été prévu.

Il convenait au préalable de dissoudre les caisses adhérentes (A) puis de procéder à l'élection des administrateurs de la caisse pluridépartementale. Mais ce dernier point n'était pas sans soulever des difficultés inhérentes à l'entrée de l'élément démocratique dans la réforme (B). Ensuite, il ne restait plus qu'à doter la nouvelle caisse d'instances dirigeantes pour qu'elle entre dans un mode de fonctionnement opérationnel et que le processus fusionnel soit terminé (C).

A. La dissolution des caisses MSA du Tarn et de l'Aveyron

Pour instituer la caisse pluridépartementale Tarn-Aveyron, encore fallait-il que les caisses de MSA intéressées soient dissoutes. Pour ce faire, il fallait que le projet obtienne l'approbation d'une Assemblée générale extraordinaire dissolutive de chacune des deux caisses. Ces réunions furent organisées en juin 1994, le 10, dans le Tarn, et le 24 dans l'Aveyron. A cette occasion, cinq questions furent soumises aux délégués cantonaux, lesquelles devaient conduire à la dissolution des caisses départementales et la mise en place d'une caisse pluridépartementale.

Les conseils d'administration demandèrent d'abord aux assemblées générales si elles acceptaient la dissolution de leur caisse MSA, « *et la création de la Caisse Pluridépartementale Tarn-Aveyron au 1^{er} janvier 1995 ?* »³¹. C'était sans doute cette première question qui était la plus importante, puisque c'est d'elle que dépendait l'aboutissement du projet de fusion. Les

questions suivantes réglaient des modalités pratiques, telles les conditions dans lesquelles seraient dévolus les biens des caisses intéressées à la caisse pluridépartementale. Les délégués cantonaux devaient également désigner ceux qui parmi eux représenteraient leur caisse départementale au sein « *de l'instance chargée de préparer la mise en place de la Caisse Pluridépartementale* »³². Pour ce faire, une liste de 10 administrateurs départementaux leur était présentée, laquelle contenait notamment le président de la caisse intéressée, ainsi que des représentants des trois collèges. En outre, les modalités de désignation des administrateurs de la future caisse unique étaient également soumises à l'approbation des administrateurs³³. Enfin, la dernière question concernait la Médecine du Travail et proposait que sa gestion se fasse sous la forme d'une association.

Après que ces cinq questions furent soumises aux délégués cantonaux réunis au sein de ces assemblées générales extraordinaires, les scrutins furent organisés. Eu égard à l'importance des questions soumises, un quorum de 50 % des administrateurs devait être respecté, ce qui fut le cas puisque 62,11 % des délégués du Tarn et 66,91 % de ceux de l'Aveyron, participèrent au vote. Les résultats des scrutins témoignèrent d'une très large adhésion des délégués au projet de fusion puisque sur 223 votants, 214 furent en faveur de la dissolution de la caisse du Tarn et l'institution de la caisse pluridépartementale au 1^{er} janvier 1995, soit 96 % des votants. En Aveyron, les résultats furent similaires puisque sur 269 votants, 232 répondirent favorablement à la première question, soit 86 % en faveur du oui.

Selon Jean-Marc Cazals, ces résultats qui approuvent le projet de fusion avec des majorités écrasantes attestent avant tout de la confiance que les élus plaçaient dans leurs dirigeants.

Après que la dissolution des caisses adhérentes ait été approuvée par les administrateurs en place, encore restait-il à organiser les élections qui devaient renouveler le collège des représentants des adhérents. Par cette entremise, c'était dorénavant l'élément démocratique du régime mutualiste agricole des départements concernés qui allait s'exprimer.

³¹ PV AG Extraordinaire Tarn, 10 juin 1994.

³² *Ibidem*.

³³ La question était celle de la mise en place d'un vote départementalisé, cf. *infra*.



Vote d'un élu lors de l'Assemblée générale extraordinaire du Tarn du 10 juin 1994

B. Les élections de 1994, l'entrée de l'élément démocratique dans la réforme

Si les élections de 1994 furent érigées en date butoir dans le processus de création de la Caisse MSA Tarn-Aveyron, leur tenue soulevait deux séries d'enjeux. Il convenait, pour les acteurs de la fusion, d'appréhender avec succès les enjeux juridiques organisationnels qu'elles suscitaient (1), tout en prévoyant les risques politiques qui pouvaient se présenter (2).

1. Les enjeux organisationnels et juridiques et les élections de 1994

Élire un conseil d'administration unique n'était pas sans difficultés et supposait la résolution de plusieurs questions techniques. Le mutualisme agricole repose sur un principe démocratique, les adhérents, tous les cinq ans, votent pour désigner leurs représentants.

A l'époque de la fusion, le vote connaissait deux degrés. Les adhérents élaient leurs délégués communaux, lesquels élaient ensuite les délégués cantonaux (aujourd'hui, l'échelon communal a disparu) composant l'Assemblée Générale de la Caisse et élaient le conseil d'administration. Le conseil, comme la base électorale, est divisé en trois collèges qui représentent la pluralité des populations gérées. Le premier collège est composé des représentants des exploitants agricoles individuels, le deuxième des salariés, et, le troisième porte la voix des employeurs de main-d'œuvre³⁴. Cette organisation et la désignation de ces représentants ne pose pas de difficulté dans le cadre d'une caisse départementale, mais il n'en allait pas de même au sein d'une caisse regroupant plusieurs départements.

La fusion des bases électorales au sein de l'Assemblée générale pluridépartementale en question

Dans le silence des textes, plusieurs scénarios s'offraient aux acteurs de la fusion pour organiser les élections de 1994.

Ils pouvaient, tout d'abord, organiser le vote comme ils l'avaient toujours fait, et laisser à l'Assemblée Générale le soin d'élire en son sein les administrateurs sans condition d'origine géographique.

Cette solution était celle qui était la plus favorable à la fusion complète des deux caisses puisque, au sein de l'instance politique, elle dissipait les anciens départements. Il semble que ce scénario attira, initialement, l'attention des administrateurs.

Ainsi, le 12 octobre 1991, ils s'accordèrent à dire que « *les élections de 1994 devant être organisées (...) sur des bases communes, le passage de la Fédération à la Caisse pluridépartementale pourrait être organisé de la manière suivante : au printemps 1994, les Assemblées Générales devraient prononcer la dissolution des deux Caisses existantes, les Conseils d'Administration décidant dans le prolongement de la création d'une Caisse pluridépartementale, avec avis du Ministère de l'Agriculture, le processus électif normal à la commune et au canton entraînant une nouvelle Assemblée Générale commune aux deux départements élaient, en Décembre 1994, 31 Administrateurs* »³⁵.

Cette option était alors considérée comme préférable car elle témoignait d'une réelle volonté de travailler à lier les destins des caisses du Tarn et de l'Aveyron. Mais surtout, ce mode de scrutin permettait de s'accommoder d'une difficulté législative alors en vigueur.

En effet, si la caisse pluridépartementale devait être organisée selon les règles du droit commun, alors le nombre des administrateurs était fixé à 31. Dans ces conditions, il était impossible d'assurer la parité entre les deux départements et il semblait donc plus juste que ce soit le vote des élus cantonaux qui tranche la question insoluble de savoir quel département aurait un administrateur de plus. En procédant ainsi, l'origine des hommes disparaissait au profit de leurs compétences, et de leur capacité à mobiliser le scrutin des administrateurs sur un programme portant sur la caisse pluridépartementale.

³⁴ Cf. AZEMA L., *Histoire de la Mutualité Sociale Agricole de la Haute-Garonne*, p. 13 et s., *opus citatum*.

³⁵ PV C.A. Fédération, 12 octobre 1991 pour cette citation et les trois suivantes.

Le scrutin « départementalisé »

Pourtant, la question resta en suspens et, peu à peu, l'idée de conserver une coloration départementale dans les modalités de désignations des membres du conseil d'administration germa. Ainsi, lorsque la création, *stricto sensu*, de la caisse pluridépartementale fut portée à l'ordre du jour de la Fédération, en novembre 1993, la question qui se posa fut celle de la composition des collèges d'administrateurs. Cette question avait été envisagée par le protocole d'accord conclu entre les deux caisses en 1992, et, comme le rappela Jean-André Garrouste, « *les fondements de l'accord intervenu en 1992 entre les deux conseils d'administration* » étaient les suivants : « *siège social à Rodez, présidence tarnaise lors de la mise en place de la Caisse pluridépartementale en 1995 et parité de composition au sein des 1^{er} et 3^e collèges du conseil d'administration* ». Or, la parité était difficile à mettre en place avec un nombre impair de 31 administrateurs : 12 pour le 1^{er} collège, 10 pour le 2^e, 6 pour le 3^e mais 3 représentants familiaux pour lesquels aurait pu être organisée une représentation tournante des intérêts familiaux, qui aurait pu être vectrice de difficultés.

Mais c'était sans compter sur l'aide des Caisses centrales. Lors de la séance du 9 novembre 1993, les administrateurs furent informés que les pouvoirs publics, en lien avec l'échelon central de la MSA, travaillaient sur une réforme législative modifiant le code rural. Ce projet était le fruit du travail d'influence des CCMSA auprès des pouvoirs publics, comme le constatait Guy Lavinal, lequel précisa que « *le Conseil Central a[vait] adopté certaines orientations qui [avaient] été proposées aux Pouvoirs publics et qui pou[vaient] être adoptées lors de l'actuelle session parlementaire* ». Ce projet relatif à la composition des conseils d'administration prévoyait que le nombre d'administrateurs au 2^e collège des salariés serait porté de 10 à 12, le 1^{er} collège étant rapporté à 12, comme le 3^e à 6 administrateurs.

Mais, nouveauté pour une caisse à deux départements, les représentants familiaux devaient passer à 2 administrateurs seulement « *au lieu de 3 dans le texte actuel* », « *dont 1 salarié et 1 non salarié* ». Cette solution intéressait le projet de passage à une caisse pluridépartementale, et « *les membres de la Fédération not[èrent] que ce projet ne [pouvait] qu'accompagner la*

démarche commune entreprise, résolvant même la question de la représentation des Délégués Familiaux, dans la mesure où il paraît logique que l'un soit tarnais et l'autre aveyronnais ». Ce projet de réforme, en prévoyant un nombre pair de représentants familiaux simplifiait donc le rapprochement des deux départements en facilitant la parité au sein des instances collégiales.

Les débats s'orientèrent sur l'hypothèse d'élire le conseil d'administration pluridépartemental par un vote « départementalisé » : Par collège, les élus cantonaux composant l'Assemblée Générale pluridépartementale, plutôt que de voter ensemble, voteraient par département pour élire leurs administrateurs afin de permettre le respect de la parité entre ces départements. Ce choix n'était pas anodin car il consistait à légèrement contrecarrer le cadre légal normal qui n'introduisait pas de condition d'origine dans les désignations des administrateurs. La décision, eu égard à son importance, fut renvoyée aux caisses adhérentes et, si cette option avait été « *jugée préférable par les membres du conseil d'administration de la Fédération, elle devra[it] être confirmée par les Conseils d'administration des deux MSA, celui du Tarn s'étant tout récemment déterminé en ce sens, celui de l'Aveyron devant se prononcer prochainement* ».

Au final, ce fut l'option du vote « départementalisé » qui l'emporta et c'est selon cette organisation que se tinrent les élections de 1994 pour l'élection des 30 membres du conseil d'administration de la Caisse pluridépartementale du Tarn et de l'Aveyron³⁶, auxquels s'ajoutaient les représentants familiaux. Cette décision, qui n'était pas *contra legem*, fut confirmée et avalisée par l'autorité de tutelle. Cependant, outre ces enjeux pratiques, le Conseil d'administration de la Fédération dut répondre à de véritables enjeux politiques pour organiser les élections de 1994.

2. Les risques de l'expression démocratique, les enjeux politiques du vote

Dès la décision du 12 octobre 1992 de faire coïncider le passage à la structure unifiée avec les élections de 1994, les procès-verbaux précisaient que ce choix n'était pas sans danger, car

³⁶ Quand bien même le projet de fusion fit triompher l'option du vote départementalisé, il convient de noter que l'article 1010 du Code rural ancien, réformé par la Loi n°94-114 du 10 février 1994 maintenait le nombre des représentants familiaux à trois, ce qui explique que, en dépit de ce qui avait été annoncé, 33 administrateurs furent envoyés au Conseil d'administration lors des élections de 1994. Pour pallier ce déséquilibre, le principe fut de donner deux postes de représentant UDAF au département dont le Président n'était pas issu. En 1994, le Tarn disposait donc de deux représentants UDAF.

il conduisait à laisser dépendre le succès du projet du choix démocratique. Une réorganisation des caisses de cette ampleur devait nécessairement intéresser leurs adhérents, d'autant que l'attachement à l'échelon départemental constituait alors un élément culturel fort de l'institution, auquel les populations agricoles sont attachées. Or, parce que l'organisation mutualiste laisse la place à l'élément démocratique, les électeurs avaient le pouvoir de faire barrage au projet. Il y avait donc de véritables enjeux politiques à prendre en compte lors de la préparation des élections de 1994.

Une volonté de contrôler la communication relative au projet de fusion

Décider de créer un nouvel échelon supradépartemental appelé à remplacer les institutions existantes, c'était prendre le risque de provoquer une réaction des adhérents, et les inciter à élire des délégués communaux hostiles au projet. Cette crainte des bénéficiaires peut même sembler légitime. La qualité du service rendu ne risquait-elle pas de diminuer et la proximité qui la sous-tendait de se relâcher ? Certes, les élections de 1994 constituaient une opportunité dans le calendrier du rapprochement. Procéder à la fusion des deux caisses à cette occasion, c'était s'épargner la nécessité de nouvelles élections anticipées pour désigner un nouveau conseil d'administration. Mais, très tôt, les administrateurs eurent l'intuition qu'il y avait un risque de susciter craintes et hostilités chez les adhérents en ne maîtrisant pas correctement la communication sur le projet. Dès qu'ils fixèrent la création de la Caisse Tarn-Aveyron au 1^{er} janvier 1995, les administrateurs s'accordèrent à dire qu'« *il para[issait] toutefois judicieux de ne pas médiatiser cette perspective vis-à-vis des tiers, de façon à ne pas faire d'une date butoir un point de fixation* »³⁷. Dans un premier temps, le choix fut donc fait de communiquer très modérément sur les perspectives envisagées. D'ailleurs, si M. Dubeau insiste sur le soin accordé à la communication interne avec les personnels sur le projet, il concède une moindre préoccupation pour la communication externe³⁸.

La défense de l'identité départementale dans les discours électoraux

Si le souci de ne pas perdre le contrôle sur les élections a conduit à limiter la communication officielle vers les électeurs, cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y en ait pas eu. Au contraire, les choix retenus pour l'organisation des élections traduisaient un souci de calmer les

éventuelles appréhensions de l'électorat. Le recours à un vote « départementalisé » pour chaque collège, plutôt que par l'ensemble des délégués cantonaux réunis en Assemblée Générale, est imprégné de ces enjeux politiques qui excèdent les seules considérations techniques. Il y avait là un enjeu communicationnel majeur. Garantir la parité, ce n'était pas seulement envoyer un message rassurant aux Caisses, c'était également envoyer un message à leurs adhérents. Si la parité était garantie, alors il n'y avait pas absorption d'une caisse par une autre, mais union des deux.

Ce projet emportait l'adhésion de la majorité des membres du conseil d'administration fédéral, et des arguments importants furent en effet invoqués pour soutenir cette idée. Tout d'abord, il était argué d'une « *nécessité de maintenir une certaine identité départementale dès lors qu'elle ne nuis[ai]t pas à l'état d'esprit global du rapprochement, la perception des délégués de base étant d'importance en la matière* »³⁹. Ensuite, permettre une « *meilleure connaissance des Administrateurs par leurs propres mandants et la garantie que le processus électif ne soit pas arbitré par des contextes locaux spécifiques ou un différentiel de participation des délégués lié au lieu de convocation de l'Assemblée Générale électorale* ». Mais, ces deux arguments prenaient leur sens à l'aune de la « *perception laissée aux adhérents d'une réelle parité dans l'administration d'un outil commun pour lequel un équilibre de gestion a été voulu dès l'origine* ».

La réception qui pouvait être faite des réformes par les électeurs n'a donc pas été délaissée. Bien au contraire, le choix du vote départementalisé, s'il permettait de garantir la protection de l'identité départementale, offrait également un argument permettant de calmer les doutes potentiels des populations gérées. C'était dire aux adhérents que la refonte du ressort spatial traditionnel ne se ferait pas en sacrifiant la prise en compte des cultures et des pratiques locales.

La nécessaire mobilisation des échelons locaux derrière le projet de fusion

Le respect des exigences démocratiques passait également par l'étude de la place et du rôle des échelons locaux au sein de la Caisse pluri-départementale. Si cette question intéressait la future Caisse Tarn-Aveyron, elle ne pouvait être strictement détachée de l'organisation des élections, puisque la question était celle d'endiguer les désaccords qui pourraient émerger des échelons locaux.

³⁷ PV C.A. Fédération, 12 octobre 1991.

³⁸ Entretien avec M. Dubeau.

³⁹ PV C.A. Fédération, 9 novembre 1993 pour cette citation (et les suivantes de cette page et de la page 19).

Un constat était communément admis : le nombre d'administrateur allait globalement être réduit de moitié et il convenait donc de faire émerger des mécanismes de bonne représentation départementale en évitant que ne naquit « *un certain sentiment d'éloignement des centres de décision* ».

Trois principes devaient donc animer l'organisation du scrutin. Il convenait tout d'abord d'élaborer « *un règlement des échelons locaux commun qui valoriserait la volonté politique de leur donner un rôle accru* », mais aussi de favoriser « *une association plus étroite encore de ces mêmes échelons locaux à la vie institutionnelle. Aussi, pour ce faire, il [était] envisagé, d'une part, de regrouper deux fois par an dans chaque département leurs Présidents et Vice-Présidents et les Administrateurs du département, d'autre part, d'organiser une fois par an une rencontre des Présidents et Vice-Présidents des échelons locaux des deux départements* » et, « *enfin, le conseil d'administration précis[ait] que cette orientation nécessit[ait] de trouver des personnes qui s'investissent dans la vie associative et locale mais qui soient aussi en prise directe avec les préoccupations des actifs* ». Il fallait éviter que les élections de 1994 ne deviennent l'occasion de polariser les mécontentements dans un vote de barrage au projet, mais la création de la caisse pluridépartementale ne pouvait faire l'économie de la légitimité que le vote pouvait lui conférer.

Il fallait maîtriser la communication mais trouver les moyens de mobiliser les échelons locaux le vote des électeurs. Une abstention trop forte aurait donné moins de légitimité au projet. Il y avait donc un autre enjeu démocratique qui consistait à constater qu'il était « *indispensable d'assurer une mobilisation des échelons locaux et des délégués de façon à obtenir une participation au vote tout aussi importante dans un contexte pluridépartemental que départemental. Chacun conv[int] qu'il import[ait] en conséquence de valoriser le rapprochement en mettant en exergue certains objectifs initiaux qui l'accompagn[ai]ent comme le développement du rôle des élus locaux et la mise en place toujours plus grande d'actions et de services de proximité* ». Le contrôle de la communication relative au projet de fusion ne visait donc pas seulement à museler les oppositions, mais à favoriser la mobilisation des adhérents sur le projet. Il était nécessaire de polariser les débats politiques sur les bienfaits à en tirer y compris sur le plan démocratique, quoique la revalorisation du pouvoir des élus locaux ne constituât pas, *a priori*, un corollaire nécessaire de la fusion.

Il fut ainsi proposé un « *Projet de règlement d'échelons locaux communs* ». Ce dernier devait tout d'abord permettre une « *association plus étroite à la vie Institutionnelle* » des élus locaux, avec la tenue de deux réunions par an et par département, des administrateurs et des présidents et vice-présidents de ces échelons, ainsi qu'une réunion annuelle des présidents et vice-présidents des deux départements. D'autre part, étaient également prévues des « *délégations plus étendues dans la conduite des actions santé et des actions sociales locales* » et « *dans la représentation de la MSA au sein de certaines instances locales* ».

Ainsi, la réduction de moitié du nombre des administrateurs de chaque département qui était la conséquence de la fusion, ne s'est pas accompagnée d'une disparition de la représentation des intérêts des échelons locaux. Cette stratégie, qui suivait un double mouvement permettait de faciliter l'acceptation de la réforme du sommet de l'institution que constituait la fusion, en la doublant d'un mouvement de renforcement de la participation locale.

Le succès des élections de 1994

Ces mesures de gestion du risque démocratique par les acteurs de la fusion ont été un succès lors des élections. Néanmoins, la prise en compte des enjeux politiques par ces acteurs et des stratégies qu'ils mirent au point pour contrôler la communication relative à leur projet ne saurait conduire à déduire qu'il n'y aurait eu qu'une illusion de démocratie au sein des structures de mutualité sociale agricole intéressées. Bien au contraire, la perception de ces difficultés traduit explicitement le fait que la décision des électeurs joua un rôle essentiel dans le processus de prise de décision puisque, en dépit du travail acharné des Conseils d'administration et des personnels de direction, elle conditionnait entièrement la faisabilité de la fusion.

Finalement, le soin qui fut apporté à la bonne organisation des élections de 1994 s'avéra payant puisque celles-ci envoyèrent siéger une majorité d'administrateurs gagnés au projet et mobilisèrent également les électeurs. Dans le Tarn, le taux de participation par commune s'étalonnait de 40 % à 70 %, et dans l'Aveyron, la participation fut de 47,48 %, tous collèges confondus, ce qui était « *sensiblement supérieur au pourcentage national* »⁴⁰. Ces taux de participation dans le Tarn et l'Aveyron, étaient nettement supérieurs aux chiffres nationaux des élections à la MSA⁴¹.

⁴⁰ PV CA Aveyron, 7 décembre 1994.

⁴¹ Voir, Michel Lages, *opus citatum*, p. 233.



La mobilisation des délégués cantonaux lors de l'Assemblée générale électorale du 20 décembre 1994

C. La composition des instances dirigeantes de la MSA Tarn-Aveyron

Si elle ne devait devenir juridiquement opérante qu'au 1^{er} janvier 1995, la MSA Tarn-Aveyron était instituée lors de l'Assemblée générale électorale du 20 décembre 1994 qui parachevait le processus juridique, les deux caisses ayant préalablement tenu des assemblées générales extraordinaires dissolutives.

Lors de cette Assemblée, les instances dirigeantes de la nouvelle caisse pluri-départementale furent désignées : les administrateurs qui constitueraient le conseil d'administration par l'assemblée générale et ensuite l'équipe de direction par le conseil d'administration

L'élection du Conseil d'administration de la Caisse Tarn-Aveyron

On l'a vu, un soin tout particulier avait été consacré à la gestion des questions politiques que pouvaient soulever les élections de 1994.

Aussi, les votes se déroulèrent sans anicroche et, dans l'immense majorité des cas, les élus au nouveau conseil d'administration de la MSA Tarn-Aveyron par l'Assemblée générale électorale du 20 décembre 1994, étaient des administrateurs qui siégeaient déjà dans les conseils d'administration des MSA de l'Aveyron ou du Tarn et les seuls candidats présentés.

Lors de la préparation de cette réunion par collègues, les administrateurs de la Fédération avaient constaté que « *s'agissant des 1^{er} et 3^{ème} collèges, (...) les candidatures reçues (...) concern[ai]ent les seules listes regroupées autour des équipes sortantes, étant entendu que les candidats n'étant pas antérieurement Administrateurs [étaient] au nombre de 1 dans le Tarn et de 5 dans l'Aveyron* »⁴². Les délégués à l'Assemblée générale électorale de décembre 1994 étaient gagnés au projet de fusion, comme en attestent les résultats de l'élection du Conseil d'administration.

Après avoir indiqué le nom des représentants familiaux au Conseil d'Administration désignés par les U.D.A.F. du Tarn et de l'Aveyron, les

⁴² PV C.A. Fédération 14 novembre 1994.



Les 33 membres du Conseil d'administration de la MSA Tarn-Aveyron

candidats se présentèrent à la tribune sur invitation de Jacques Bernat, le scrutin d'élection des administrateurs fut tenu de 11h30 à 12h30.

Le moins qu'on puisse dire, c'est que ces élections furent très formelles puisqu'elles se résolurent généralement à la quasi-unanimité. Une fois ce scrutin dépouillé, la séance fut clôturée à 13h15, et le nouveau conseil d'administration se réunit immédiatement, à 13h20.

L'élection de la présidence et du Bureau

L'ordre du jour de cette réunion d'installation du conseil d'administration prévoyait la désignation du bureau et en premier du président et du premier vice-président. Cette élection était assez formelle puisque, on le sait, la question de la présidence avait été tranchée en amont.

En conformité avec l'accord passé, seul postula au poste de président Jean-André Garrouste, élu par 32 voix sur 33 votants soit à la quasi-unanimité, le candidat n'ayant pas entendu participer au scrutin. Il proposa à M. Bernat de se présenter aux fonctions de Premier Vice-Président. Seul candidat comme convenu, il fut lui aussi, élu avec une majorité de 32 voix sur 33 votants, un vote blanc ayant été dépouillé.

Le Conseil d'administration devait ensuite se doter d'un bureau élu parmi ses membres.

Conformément à l'article 12 des statuts, qui venaient d'être votés par l'Assemblée générale élective, « l'élection du Bureau [était] assurée par « l'ensemble du conseil d'administration » sans distinction de collèges ou de mode de désignation (les Délégués Familiaux devant de droit participer au scrutin) ».

Le scrutin fut globalement assez convenu puisque la plupart des postes ne connurent pas de pluralité de candidatures sauf pour les deux postes de Vice-Présidents du 2^e collège (des salariés agricoles) plus disputés.

Ainsi, pour le Tarn, deux candidats se faisaient face : M. R et Mme S. Ce fut M. R. qui l'emporta avec 23 voix contre 10. Pour l'Aveyron, M. B. et M. D. étaient candidats et M. D. obtint 22 voix contre 11. Ces résultats devaient déplaire à la CFDT, dont les représentants ne manquèrent pas de constater que « majoritaires au sein du collège des salariés, ils n'[avaient] pas obtenu de poste de Vice-Président ».

La mise en place du Conseil d'administration, de ses présidents et de son bureau était alors réalisée.

La désignation des personnels de direction de la Caisse Tarn-Aveyron

Concernant la nomination d'une équipe de direction, dès le 11 juin 1994, un organigramme de direction avait été soumis à l'approbation conseil d'administration fédéral par Jean-André Garrouste et Jacques Bernat, lequel, précisèrent-ils, avait été préparé par les agents de direction intéressés, avec l'accord de Monsieur Pinsault, le référent des Caisses centrales. Les administrateurs décidèrent « *unanimement* »⁴³ de « *constituer l'équipe de Direction de la MSA*

Tarn-Aveyron »⁴⁴. En pratique, ils reconduisent celle déjà en place au sein de la Fédération. Ainsi, au sein de la future caisse pluridépartementale, Guy Lavinal en serait le directeur général et François Dubeau le directeur général adjoint, M. Andrieux l'agent comptable. MM. Alquier et Cazals devaient tous deux être directeurs adjoints, MM. Descargues et Enault sous-directeurs. L'organigramme proposé suivait donc à la lettre ce qui avait été prévu en amont lors de la phase de préparation du projet de fusion.

Deux établissements au service d'une seule entreprise la MSA Tarn-Aveyron



DIRECTION GÉNÉRALE



Guy Lavinal
Directeur Général



François Dubeau
Directeur Général-Adjoint



Directeur-Adjoint
Jean-Paul Alquier

Chargé de la
protection sociale

Directeur-Adjoint
Jean-Marc Cazals

Chargé des ressources
humaines, de l'action
sociale
et de la diversification

Agent Comptable
J.F. Andrieux

Comptabilité
Finances
Immobilier

Sous-Directeur
Alain Descargues

Chargé des activités
extérieures et de la
communication

Sous-Directeur
Michel Enault

Chargé de l'informatique,
de l'Observatoire
Economique et Social
et des moyens généraux

L'organigramme de direction de la Caisse MSA Tarn-Aveyron

Source : Plaquette informative n°2, janvier 1995

⁴³ PV C.A. Fédération, 11 juin 1994.

⁴⁴ *Ibidem*.

Conformément au cadre réglementaire qui encadrerait le recrutement d'un agent de direction, et notamment à l'arrêté du 31 mai 1976, une procédure d'appel à candidature fut malgré tout lancée, concernant tous les postes à pourvoir au sein de la caisse Tarn-Aveyron. Pour ces postes, il n'y eut que les candidatures des agents présents, à l'exception de celui de sous-directeur chargé des activités extérieures et de la communication, pour lequel un cadre d'une autre MSA se manifesta. Les administrateurs décidèrent, néanmoins, « *de ne pas retenir la candidature de Michel M. qui, au demeurant, et en tout état de cause, ne figur[ait] pas sur la liste d'aptitude aux fonctions de Sous-Directeur* »⁴⁵.

On pourrait voir là une forme de protectionnisme envers les cadres déjà présents sur place, laquelle semble justifiée. Il eut semblé injuste de ne pas reconduire les personnels de direction, alors qu'engagement avait été pris de ne pas procéder à des licenciements pour le personnel. D'autant que, on l'a vu, la participation des directeurs des caisses intéressées fut l'un des moteurs du processus de fusion. L'appel à candidature, étudié le 25 novembre 1994, se borna donc à confirmer l'organigramme pressenti. Il ne lui restait plus qu'à être confirmé par le nouveau

conseil d'administration Tarn-Aveyron du 20 décembre 1994, la nomination des agents de direction devant prendre effet à compter du 1^{er} janvier 1995. Cette décision fut ensuite notifiée au Directeur Régional de l'Inspection du Travail, de l'Emploi et de la Politique Sociale Agricole Midi-Pyrénées.

Après la désignation du Conseil d'administration et la nomination des personnels de direction, le dossier relatif à la mutualisation des caisses du Tarn et de l'Aveyron disparut des procès-verbaux de la Caisse pluridépartementale.

Au terme d'un long travail de préparation, la mise en route de cette institution nouvelle, créée *ex nihilo*, est frappante de célérité. Dès février 1995, on peut en effet considérer que les procès-verbaux ne livrent que l'image d'une caisse MSA en état de fonctionnement normal, et non pas d'une institution en cours de réforme. En outre, du point de vue de l'adhérent, cette fusion a été parfaitement indolore puisqu'elle n'a pas remis en cause le déploiement local des antennes, et à part le changement dans la raison sociale de la MSA, elle n'a pas provoqué de difficultés ni de bouleversements majeurs pour les populations gérées.



Les dirigeants de la MSA Tarn-Aveyron
De droite à gauche: François Dubeau, Guy Lavinal, Jacques Bernat,
Jean-André Garrouste et M. Pinsault (Caisse Centrale) en 1994

⁴⁵ PV C.A. Fédération, 25 novembre 1994.

CONCLUSION, « D'UNE FUSION AUX AUTRES »

Si les caisses du Tarn et de l'Aveyron figurèrent parmi les premières de France à repenser leur ressort territorial en fusionnant, leur restructuration spatiale ne faisait que commencer. D'autres fusions eurent lieu, avec le Lot, en 2007, puis avec le Tarn-et-Garonne en 2010, conduisant à la caisse Midi-Pyrénées Nord d'aujourd'hui. Ces rapprochements postérieurs offrent moins de spécificités à analyser que la fusion initiale du Tarn et de l'Aveyron. Pourtant, elles ne sont pas dénuées d'intérêt car les choix qui furent retenus à cette occasion soulignent les caractéristiques qui faisaient l'originalité de l'entreprise de rapprochement entre le Tarn et l'Aveyron.

1. La fusion des caisses Tarn-Aveyron et Lot

A la fin de l'année 1989, la question qui animait les administrateurs lotois était celle de se doter d'un nouveau directeur suite au départ de celui en place dans une autre Caisse. Selon Jacques Bernat, André Laur avait tenté de convaincre le président du Lot de ne pas effectuer cette nomination afin de pouvoir procéder plus aisément à un rapprochement avec la MSA de l'Aveyron, mais sans succès et Jean-Louis Bonnet fut nommé directeur de la caisse MSA du Lot⁴⁶ au 1^{er} février 1990. En effet, les administrateurs lotois, s'ils croyaient à l'importance de mutualiser les moyens, restaient alors dubitatif sur la pertinence de fusionner complètement les structures départementales, notamment sur un plan politique. Après 1990, les caisses du Lot et de Tarn-et-Garonne firent une expérience de travail en commun en Garonne-Quercy dans le cadre d'une fédération de moyens. Mais cette tentative se solda par un échec.

Mais, au tournant des années 2000, comme l'expliquait Jean-Pierre Dilé, « *le Lot ne pouvait plus fonctionner seul en raison d'une population en grande diminution* »⁴⁷. Initialement, la caisse du Lot était réticente à l'idée de fusionner car elle « *avait le sentiment d'être une petite caisse (...). Mais elle s'est rapidement rendu compte de l'intérêt d'une fusion qui lui apportait une manne financière en action sanitaire et sociale* » et aussi des perspectives de stabilité sur le long terme.

C'est pourquoi, en juillet 2003, à l'initiative de son Président Yvon Lafage et de son Directeur Jean-Louis Bonnet, elle proposa à la caisse Tarn-Aveyron d'étudier la faisabilité d'un projet de rapprochement conduisant à une fusion complète, mais en proposant d'y associer le Tarn-et-Garonne, ce que cette Caisse refusa clairement. Les discussions n'eurent donc lieu qu'entre Tarn-Aveyron et Lot. Trois ans plus tard, les objectifs, comme en atteste la « *Charte fondatrice de la MSA Tarn-Aveyron-Lot* », adoptée le 8 juin 2006, étaient les mêmes que ceux du projet de fusion Tarn-Aveyron, consistant avant tout dans une volonté de maîtrise des coûts de gestion. Cependant, les caisses du Tarn-Aveyron et du Lot témoignaient également de leur volonté de s'inscrire « *pleinement dans le plan stratégique institutionnel, par déclinaison des objectifs spécifiques liés à la meilleure prise en compte possible des besoins des adhérents (...) et à l'optimisation du service rendu* »⁴⁹.

Le non recours à l'outil fédéral

Suite à cette prise de contact, une réunion des Présidents, premiers Vice-présidents et Directeurs, le 18 octobre 2004, établit un état des lieux comparatif des caisses et institua deux instances en charge de la gestion de la fusion : le comité de pilotage et le comité stratégique ; et ce, contrairement au choix de 1991 d'une structure fédérale, cette option présentant moins d'intérêt dans une caisse fusionnée depuis dix ans.

Le contexte dans le Tarn-Aveyron avait changé, même si en 2001 la Caisse centrale laissait encore le choix des modalités de rapprochement aux caisses⁵⁰. Ainsi, lors du Conseil d'administration Tarn-Aveyron du 16 février 2005, lorsqu'un administrateur fit part de ses doutes sur une entreprise de rapprochement avec le Lot, eu égard aux mouvements sociaux que pareille démarche provoquait dans l'Aude, c'est en critiquant le recours à la technique de la fédération que Jacques Bernat et François Dubeau lui répondirent. Ils rappelèrent que « *la situation de la Fédération Grand Sud [était] différente de celle de Tarn-Aveyron-Lot, notamment de par l'histoire et les contextes locaux* », mais ajoutèrent que « *la procédure engagée, consistant à*

⁴⁶ André Laur, peu avant, avait souhaité en vain un rapprochement de sa caisse avec celle de la Lozère.

⁴⁷ PV C.A. CRHSS-MP, 9 juin 2007 pour cette citation et la suivante.

⁴⁹ PV C.A. Tarn-Aveyron, 8 juin 2006, « *Charte fondatrice de la MSA Tarn-Aveyron-Lot* ».

⁵⁰ En mai 2001, une Assemblée générale extraordinaire de la Caisse centrale avait adopté un Plan stratégique institutionnel définissant les orientations 2000-2005 et une résolution avait défini « *la construction d'un réseau d'entreprises homogènes, de taille suffisante* », par fusion ou fédération (l'étape de la fédération maintenait les CA départementaux mais avec un directeur unique). Voir, Michel Lages, *opus citatum*, p. 240.

créer une Fédération à intégration progressive en vue d'aboutir à une fusion, n[était] pas, à leurs yeux, la meilleure façon de réussir un projet de regroupement »⁵¹.

Cette conviction résultait de ce que moins d'un an après la création de la Fédération Tarn-Aveyron, ses acteurs prirent conscience des difficultés que cette structure transitoire occasionnerait si sa pratique n'était pas entièrement tournée vers la mise en place de la caisse pluridépartementale. Cette intuition, en 2004, s'était métamorphosée en constat au vu d'autres projets de rapprochement entre MSA et le recours à cet outil n'était plus justifié du fait de la faible complexité du projet.

L'encadrement législatif en 2004

Rappelons que lorsqu'en 1991 les travaux de convergence commencèrent, il n'existait pas d'exemple sur lequel se reposer, ni de dispositions législatives sur les caisses pluridépartementales. En 2004, tel n'était plus le cas. Le Code rural et de la pêche maritime, prévoyait depuis le 22 juin 2000 que « *les organismes de mutualité sociale agricole comprennent les caisses départementales et pluridépartementales de mutualité sociale agricole...* » (art. L723-1) ainsi que la composition des conseils de ces dernières et leurs modalités de désignation à l'article L. 723-30. Cet article⁵² fixait le nombre des administrateurs dans les caisses pluridépartementales⁵³, et précisait que « *toutefois, lorsque le nombre de sièges d'un collège n'est pas divisible par le nombre de départements de la circonscription de la caisse de mutualité sociale agricole concernée, le ou les sièges restants sont attribués à celui ou ceux des départements ayant le plus grand nombre d'électeurs dans le collège électoral considéré* ».

Du point de vue politique, le partage des sièges au Conseil d'administration entre trois départements devait nécessairement conduire à une diminution du nombre d'administrateurs par département. Ce qui avait constitué l'un des dossiers les plus épineux entre 1991 et 1994, tant d'un point de vue politique qu'organisationnel ne constituait plus une difficulté en 2004.

L'instauration de comités de travail *ad hoc*

L'absence de recours à l'outil fédéral ne signifie pas pour autant qu'il n'ait pas été nécessaire de mettre en place des plateformes d'échange entre les caisses. C'était la vocation du comité de pilotage et du comité stratégique, créés le 18 octobre 2004 chargés d'animer le projet de réforme institutionnelle, en adoptant, à court terme, un protocole d'accord, puis en assumant la direction des réformes. Le comité de pilotage réunissait les « *présidents, présidents délégués, premiers vice-présidents et directeurs des deux Caisses pour préparer et organiser les travaux* »⁵⁴. Le comité stratégique était « *composé des bureaux des deux conseils d'administration, en vue de mener toutes réflexions et réaliser tous travaux nécessaires liés à la démarche engagée, en vue de propositions aux Conseils d'administration* »⁵⁵. Comme cela avait été le cas sous le timbre de la Fédération, il y a donc bien eu institution de plateformes de rencontre et de travail, mais le choix fut celui de la souplesse au sein de comités *ad hoc*.

La mutualisation des services et des personnels de direction

Pour la mutualisation des services et les personnels de direction les solutions retenues ont été similaires à celles du rapprochement Tarn-Aveyron. A la fin du premier trimestre 2006, l'organigramme de direction de la future caisse Tarn-Aveyron-Lot, ainsi que la répartition des services entre les départements, étaient arrêtés.

L'idée était de proposer « *un management administratif d'entreprise unique de proximité s'appuyant sur trois sites départementaux* »⁵⁶. Le principe selon lequel le siège social de la caisse était à Rodez ne fut donc pas redébatu. Dans ce cadre, le Directeur général devait y être installé et être en charge de la relation avec les élus et du pilotage général de l'entreprise. Dans cette mission, il était secondé par deux directeurs généraux adjoints déconcentrés, l'un à Albi chargé des ressources humaines et de l'action sanitaire et sociale, l'autre à Cahors en charge du fonctionnement et de la gestion de la protection sociale ainsi que du contrôle médical et dentaire.

⁵¹ PV C.A. MSA Tarn-Aveyron, 16 février 2005.

⁵² Dans sa rédaction applicable au 7 décembre 2006, date de la première réunion du Conseil d'administration Tarn-Aveyron-Lot. Cette rédaction est issue de l'ordonnance n°2004-141 du 12 février 2004. Cependant, cet article a été modifié par la loi n°2006-1640 du 21 décembre 2006.

⁵³ 30 « membres élus en nombre égal par les délégués cantonaux de chaque collège de chacun des départements réunis en assemblée générale de la caisse pluridépartementale » à raison de 12 représentants du premier collège, 12 du deuxième et 6 représentants du troisième collège. Ce nombre sera réduit à 27 (9 du 1er collège au lieu de 12) à compter de 2002. De même, le nombre de représentants des familles passera de 3 à 2.

⁵⁴ PV C.A. Tarn-Aveyron, 23 juin 2005.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ PV C.A. Tarn-Aveyron, 27 mars 2006.

Chaque site devait donc conserver un directeur spécialisé dans certaines fonctions. Dans le Tarn étaient réunis les services du département fonctionnel de la protection sociale et des moyens généraux, l'Aveyron centralisait les départements comptabilité, ressources humaines et communication. Le Lot se voyait investi de la maîtrise d'ouvrage dans le domaine santé du logiciel AGORA (logiciel informatique santé de l'institution MSA) et des fonctions de contrôle interne et de gestion. Cependant, cette répartition ne devait pas être d'une rigidité complexifiant l'entreprise de rapprochement et il était admis que ces services pouvaient être exclusivement ou, *a minima*, essentiellement basés sur l'un des sites.

Comme lors de la fusion Tarn-Aveyron, le principe de spécialisation des sites ne devait pas se faire au détriment de l'impératif de « *prise en compte de la situation des hommes* »⁵⁷ et du « *principe de ne pas imposer de mobilité géographique, qui conduit, pour la création et le renforcement de services communs, à gérer l'évolution prioritairement avec le personnel en place sur le site d'implantation du service* ». Dans ce cadre, « *le personnel qui occupait des fonctions déplacées éta[it] redéployé sur son propre site d'implantation* ». Le corollaire de la non mobilité géographique était donc la nécessaire « *transversalité des métiers* ».

Du point de vue politique, décision fut prise de ne pas confier l'intégralité des fonctions de représentation au président compte tenu de l'importance de la caisse en dimension et surtout de la nécessité de garder une relation de proximité avec une pluralité d'acteurs. Selon Jean-Marc Cazals, il était impossible pour les élus d'imaginer un président qui soit l'interlocuteur unique de plusieurs préfets, conseils généraux et de l'ensemble des organisations agricoles des trois départements. Un mode de gouvernance politique original fut donc institué confiant les fonctions de représentation politique départementales à un président délégué, appuyé par un vice-président émanant du collège des salariés, ce qui permettait de garantir la prise en compte de l'identité départementale.

L'entreprise pluridépartementale à présence départementale forte

Comme lors de la fusion Tarn-Aveyron, la réalisation du projet ne se fit pas au détriment de la prise en compte de l'identité départementale. Bien au contraire, l'enjeu était de créer une « *entreprise pluridépartementale à présence départementale forte* »⁶¹. L'idée était alors, pour

chaque département, d'installer un président ou un président délégué, un vice-président ou un vice-président délégué, et un directeur général ou un directeur général adjoint. Cette instance de six élus, appuyé par la Direction générale, constituait un Comité de pilotage (COPI) qui, en fait, avait vocation à assurer les fonctions habituellement dévolues à un bureau de conseil d'administration.

La saisie des opportunités en question

Pourtant, là où l'organigramme de direction retenu pour la Caisse Tarn-Aveyron traduisait une volonté de saisie des opportunités celui de la caisse Tarn-Aveyron-Lot faisait apparaître une situation différente. En 1995, l'équipe de direction était composée d'un Directeur général, Guy Lavinal, assisté d'un Directeur général adjoint, François Dubeau, et de deux directeurs adjoints, Jean-Marc Cazals et Monsieur Alquier qui devait prendre sa retraite en même temps que Guy Lavinal. A terme, au gré des départs en retraite, chacun devait assurer les fonctions qui se libéraient au degré qui lui était supérieur. En 1990, Jean-Louis Bonnet fut nommé directeur de la caisse du Lot. Or, là où la différence d'ancienneté entre MM. Alquier, Jean-Marc Cazals, François Dubeau et Guy Lavinal permettait la saisie d'opportunités, la proximité d'âge entre Jean-Marc Cazals et Jean-Louis Bonnet aurait pu poser problème.

Mais, il convient de rappeler que des engagements avaient été pris en amont de la fusion Tarn-Aveyron à l'égard de ses initiateurs et les responsables politiques élus entendaient respecter ces engagements, y compris dans le cadre de ce rapprochement avec le Lot. Jean-Marc Cazals succéda donc à François Dubeau et Jean-Louis Bonnet accepta cette situation, d'autant qu'elle s'accompagnait d'une responsabilité de directeur général adjoint au sein d'une des MSA parmi les plus importantes de France, et d'une large délégation du Directeur général. Comme cela avait été le cas auparavant, cette solution prise en amont était un prérequis nécessaire permettant la participation de tous au processus de fusion sur des bases saines de confiance mutuelle, laquelle fut patente, comme le démontre par la suite l'entente des intéressés.

L'influence des Unités de gestion globale

Pour la mutualisation des services, les travaux préparatoires montrèrent que l'organisation initiale des deux caisses était assez homogène.

⁵⁷ PV C.A. Tarn-Aveyron, 27 mars 2006 pour cette citation et les trois suivantes du paragraphe.

⁶¹ PV C.A. Tarn-Aveyron, 8 juin 2006, « *Charte fondatrice de la MSA Tarn-Aveyron-Lot* ».

Toutes deux distinguèrent les services techniques des services de gestion et si le Lot n'était pas encore organisé en antennes locales, ce projet était à l'ordre du jour en 2005. L'insertion au sein d'une caisse pluridépartementale ne devait pas conduire à un appauvrissement du service de proximité, socle d'une démarche qualitative de service. Les acteurs de cette fusion prirent soin de promouvoir le guichet unique. Ainsi « *chacun des trois sites d'Albi, de Cahors et de Rodez disposera des moyens adaptés leur permettant d'assumer la plénitude du guichet unique, au travers de l'accueil du public, et de l'intégralité des fonctions liées à la protection sociale (santé, retraites, prestations familiales, cotisations, recouvrement, contrôle, services médicaux, action sociale ou santé sécurité au travail)* »⁶². Comme lors de la fusion du Tarn et de l'Aveyron, l'organisation des services en guichet unique, au sein d'Unités de gestion globale locales, a été un corollaire du processus de rapprochement tout en garantissant un service de qualité aux adhérents.

Au terme de ces travaux, la MSA Tarn-Aveyron-Lot put ainsi être définitivement mise en place au 1^{er} janvier 2007. Certes, la prise de contact initiale eut lieu en 2003, mais le processus effectif de rapprochement ne débuta qu'au 1^{er} semestre 2005. La fusion des caisses MSA Tarn-Aveyron et Lot s'est donc réalisée dans le cadre d'un calendrier bref. Comme l'expliquait le président Dilé, « *avec le Lot, la fusion s'est bien passée* »⁶³. Il n'en alla pas de même de la fusion ultérieure de la caisse MSA Tarn-Aveyron-Lot avec celle de Tarn-et-Garonne.

2. La fusion des caisses Tarn-Aveyron-Lot et Tarn-et-Garonne

Selon J.-P. Dilé, « *avec le Tarn-et-Garonne, les choses ont été plus compliquées* »⁶⁴. Initialement, cette caisse ne souhaitait pas fusionner avec celles du Tarn et de l'Aveyron. Pourtant, la question de ce rapprochement fut à l'ordre du jour de ces caisses à partir de mars 2006 sous l'influence de la Caisse centrale et de son futur Plan d'action stratégique⁶⁵. En effet, lors du Conseil d'administration de la caisse Tarn-Aveyron du 27 mars 2006, François Dubeau présenta aux administrateurs les conclusions proposées par les « *groupes de réflexion constitués dans le cadre de la préparation du Plan d'action stratégique institutionnel* »⁶⁷.

Parmi ces groupes nationaux, le groupe « *gouvernance de l'institution* » avait examiné les questions relatives à « *l'organisation du réseau MSA (nombre et périmètre des caisses) et organisation régionale* ». Il recommandait que les regroupements ne soient réalisés qu'au sein de la région administrative des caisses avant de proposer que « *sur la base de ces principes, une carte du réseau pour 2010, s'appuyant à la fois sur les perspectives d'activité à cet horizon, et sur la carte du réseau adoptée par le Conseil central en 2003* ». Or, cette carte préconisait la réorganisation spatiale de l'institution au sein d'un réseau composé de 35 caisses, dont 2 pour la région Midi-Pyrénées. C'est pourquoi un administrateur intervint « *pour noter que, si le 22 juin prochain, les propositions du groupe [étaient] confirmées par l'assemblée générale de la Caisse centrale, le Tarn-et-Garonne n'aura[it] pas d'autre choix que de rejoindre Tarn-Aveyron/Lot, ce qui conduira[it] à engager une deuxième étape de fusion avec ce département, immédiatement après la démarche conduite avec le Lot* ».

La question se posa alors de savoir s'il convenait d'intégrer le Tarn-et-Garonne au processus de fusion en cours avec le Lot, mais ce scénario fut assez rapidement rejeté. Jacques Bernat, notamment, rappela que « *le Tarn-et-Garonne, sollicité il y a trois ans par le Lot, n'a[vait] pas souhaité s'associer à la démarche, et qu'il n'a[vait] exprimé depuis aucune velléité en sens contraire, marquant au contraire, à chaque occasion, sa volonté de rester départemental, et ajout[a] par ailleurs que ce département pourrait aussi trouver des affinités avec d'autres départements de Midi-Pyrénées* ».

Avant même cette période, la caisse de Tarn-et-Garonne avait entrepris de travailler dans le cadre d'une fédération Garonne-Quercy, mais cette tentative s'était soldée par un échec. Depuis, elle ne souhaitait plus participer à un processus de fusion, et surtout pas avec les départements de l'Aveyron et du Tarn. Ses craintes reposaient sur les différences de productions agricoles traditionnelles entre ces deux départements et le Tarn-et-Garonne où une agriculture à dominance arboricole et maraîchère, employant beaucoup de saisonniers, est davantage pratiquée. Comme l'expliquait Germain Castéras, c'est notamment la question de l'action sociale et des travailleurs saisonniers qui

⁶² *Ibidem*.

⁶³ PV C.A. CRHSS-MP, 9 juin 2017. Jean-Pierre Dilé est l'actuel président de la MSA Midi-Pyrénées Nord.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Le « plan d'action stratégique 2006-2010 », adopté par l'Assemblée générale de la Caisse centrale de la MSA du 22 juin 2006, avait pour objectif essentiel la restructuration en trente-cinq caisses et prévoyait pour son accompagnement « l'engagement de l'échelon national, en tant que tête de réseau ». Voir, Michel Lages, *opus citatum*, p. 241 et 242.

⁶⁷ PV C.A. Tarn-Aveyron, 27 mars 2006 pour cette citation et les quatre suivantes du paragraphe.

polarisait les craintes puisqu'en la matière, « *la MSA de Tarn-et-Garonne a[vait] été la première à s'orienter vers la diversification et estimait que la fusion risquait de remettre en cause cette politique* »⁷². Cette caisse était donc réticente à l'idée de fusionner aussi les administrateurs avaient nommé comme directeur un opposant à ce type de projet. Pour que le processus de fusion puisse être ouvert, à partir de 2008, il fallut donc l'intervention de la Caisse centrale.

L'intervention de la Caisse centrale en Tarn-et-Garonne

Selon Jean-Marc Cazals, le Tarn-et Garonne, avait connu des problèmes de stabilité au niveau de sa direction avant même que le processus de fusion ne commence. Au décès d'un directeur, une guerre interne de succession amena le Président à privilégier une embauche extérieure d'un Directeur, lequel fut ensuite licencié. Le Conseil d'administration Tarn-et-Garonnais avait alors désigné un nouveau directeur en lui donnant pour consigne de résister du mieux possible aux fusions. Cette caisse était ainsi dans un moment de repli sur soi, et son directeur ne s'impliquait que peu au niveau national. Mais à la suite d'un conflit interne, ce directeur en arrêt de travail de longue durée ne reprit pas ses fonctions. En pratique, la fonction de directeur était donc exercée par intérim par des directeurs-adjoints. Pour Jean-Marc Cazals, lorsque le processus de rapprochement avec le Tarn-et-Garonne a commencé à être évoqué, la Caisse centrale essayait de « *faire bouger* », mais sans succès, cette caisse.

Les administrateurs, pour combler la vacance au poste de directeur le proposèrent à un ancien de leurs sous-directeurs, devenu directeur de l'association régionale des caisses MSA, Jean-Michel Céré qui accepta à la condition, en accord avec la Caisse centrale, d'être autorisé à entrer dans une démarche de fusion avec la caisse Tarn-Aveyron-Lot. Le Conseil d'administration de Tarn-et-Garonne persistait dans sa volonté de refuser toute fusion, son président, Yvon Sarraute, avait été élu, en 2005, dans le cadre d'un programme qui condamnait fermement cette éventualité. Mais la pression de la Caisse centrale ne faisait qu'augmenter et l'article L. 723-4-1⁷³ du Code rural, créé par la Loi

de financement de la Sécurité sociale pour 2008, prévoyait que, dans le cas où une caisse refuserait de fusionner, le Conseil central pourrait mener pareil projet à bien. Les administrateurs de Tarn-et-Garonne surent alors reconnaître que leur position n'était plus tenable et qu'il fallait accepter des concessions.

Les discussions commencèrent à partir de 2007, mais comme le constatait Jean-Pierre Dilé, le « *département du Tarn et Garonne est toujours resté avec un sentiment d'obligation* »⁷⁴. Dès janvier 2008, un comité de pilotage et un comité stratégique furent créés, selon les mêmes modalités de fonctionnement que celles instituées pour la fusion du Tarn-Aveyron avec le Lot. Mais les travaux ont été plus difficiles que lors des fusions antérieures, et de l'aveu de Jean-Marc Cazals et Jacques Bernat, certaines questions n'étaient pas négociables, au premier rang desquelles l'emplacement du siège social, la direction et la présidence.

La spécialisation des sites et les identités départementales, le temps des difficultés

Après l'intervention de la Caisse centrale pour forcer le projet, les tensions restaient palpables. En mars 2008, un projet de convergence des caisses de MSA Tarn-Aveyron-Lot et Tarn-et-Garonne, ainsi qu'un protocole d'accord furent mis au point. Ce dernier résumait les démarches entreprises et les principes marquant la philosophie du projet. La réunion des caisses au sein d'une seule était prévue pour le 1^{er} avril 2010.

Ces principes restaient assez pérennes par rapport à ceux qui avaient animé les projets de fusions antérieurs. L'objet invoqué était la maîtrise des coûts, la garantie de la qualité du service rendu, l'adaptabilité aux évolutions du monde agricole et la conformité au Plan d'action stratégique de la Caisse centrale. Pour ce faire, il était proposé une spécialisation des sites pour les fonctions communes tenant compte du principe d'équilibre entre les départements, mais sans licenciements ni mobilité géographique forcée. En outre, l'identité départementale devait être protégée grâce au système de gouvernance politique instauré dès la fusion du Tarn et de l'Aveyron consistant à déléguer les fonctions de représentations locales à un président délégué

⁷² PV C.A. CRHSS-MP, 9 juin 2017. Germain Castéras, Directeur honoraire du Service Régional de l'Inspection du Travail, de l'Emploi et de la Politique Sociale Agricole de Midi-Pyrénées (STRITEPSA).

⁷³ Article L723-4-1 (créé par la loi n°2007-1786 du 19 décembre 2007 - art. 102) :

Le conseil central d'administration de la mutualité sociale agricole peut décider, sur proposition de l'assemblée générale centrale, la fusion de deux ou plusieurs caisses de mutualité sociale agricole. La date d'effet est fixée au 1er janvier de l'année civile du terme du mandat des membres des conseils d'administration des caisses appelées à fusionner ou au premier jour du mois civil suivant le terme de ce mandat.

Pour l'application du premier alinéa, le conseil central d'administration peut, en lieu et place des conseils d'administration des caisses concernées, constituer en son sein une commission chargée de prendre toutes mesures nécessaires à la mise en place de la nouvelle caisse...

⁷⁴ PV C.A. CRHSS-MP, 9 juin 2017.

au niveau départemental. Le projet s'inscrivait dans la droite ligne des projets déjà réalisés.

Pourtant, des heurts perlèrent les débats lors du comité de pilotage du 9 avril 2008, « *notamment, sur des points considérés par certains représentants du Tarn-et-Garonne comme des points de divergence, et que les élus représentants de Tarn-Aveyron-Lot ont estimé ne pas pouvoir qualifier ainsi, dès lors que la démarche engagée vers la fusion des deux caisses a l'ambition de rapprocher les écarts, alors que le terme de divergence porte en lui-même l'idée d'une trajectoire d'éloignement progressif* »⁷⁵. Fruit du compromis, le protocole d'accord fut malgré tout adopté, tâchant de répondre aux craintes qui avaient pu être exprimées sur la disparition des identités départementales. C'est pourquoi ce texte précisait « *pour le présent et pour l'avenir, que chacun des sites doit bénéficier des moyens qui lui sont nécessaires pour bien fonctionner en regard de ses charges, la fusion, par ses effets d'harmonisation, ne devant pas entraîner un déséquilibre dans le rapport charges/moyens entre les quatre départements* »⁷⁶. Une fois le compromis trouvé, l'idée était alors d'envoyer « *un courrier commun au Président Pelhate, transmettant le protocole d'accord cosigné par les deux Présidents et les deux 1ers Vice-Présidents* »⁷⁷. Pourtant, lors de sa réunion du 7 mai 2008, le Conseil d'administration de Tarn-et-Garonne décida d'amender la rédaction de l'article 7 de ce protocole « *pour faire apparaître une notion de divergence (qui avait fait l'objet d'une discussion lors du Comité de Pilotage du 9 avril, mais n'avait pas été retenue) en justifiant cette modification par le fait que les points de différence, les points à approfondir et les écarts à rapprocher identifiés dans le protocole pourraient ne pas trouver de solutions concertées lors des négociations* »⁷⁸.

Là où une communion des valeurs et des ambitions avait permis un travail serein et efficace lors des fusions antérieures, celle avec le Tarn-et-Garonne se réalisa dans un contexte tendu de méfiance réciproque qui conduisit à adopter une démarche progressive au pas à pas. Afin de ne pas permettre aux désaccords de trouver à s'exprimer sur les points n'ayant pas encore fait l'objet d'un agrément des deux caisses, le Comité de pilotage décida « *qu'à l'issue de chacune de ses réunions, il identifiera[it] les points considérés comme définitivement acquis, et*

ceux qui mérit[eraient], soit une nouvelle discussion, soit une validation par les Conseils d'administration des deux MSA ». Un formalisme renforcé permit donc d'apaiser les craintes des administrateurs de Tarn-et-Garonne. A partir de là, les procès-verbaux successifs du Conseil d'administration Tarn-Aveyron-Lot témoignent du climat serein dans lequel les réunions du Comité de pilotage se tinrent.

Le recours à l'élément démocratique pour finaliser la fusion

Comme lors de la fusion Tarn-Aveyron, l'élément démocratique fut appelé à jouer un rôle dans l'institution de la MSA Midi-Pyrénées Nord puisque l'adoption de ses statuts fut concomitante avec les élections des administrateurs de 2010. Au mois de janvier 2010, les adhérents au régime agricole des départements concernés furent appelés à désigner leurs représentants. Tout de suite après, une Assemblée générale unique, regroupant les assemblées départementales se réunit, le 23 mars 2010, avec comme ordre du jour l'approbation des statuts de la caisse MSA Midi-Pyrénées Nord. Ainsi, conformément au calendrier prévisionnel, la MSA Midi-Pyrénées Nord fut mise en place au 1^{er} avril 2010, la fusion avec la MSA de Tarn et Garonne ayant été l'une des dernières réalisées dans un cadre volontariste. En effet, le Tarn-et-Garonne faisait partie du groupe de caisses de MSA qui se sont inscrites d'elles-mêmes dans le processus exigé par la Caisse centrale, et non sous la contrainte de celle-ci.

La fusion des caisses de MSA du Tarn et de l'Aveyron était donc un premier jalon dans le processus de restructuration du réseau des caisses de mutualité agricole entrepris à partir des années 1990. Fruit de la vision du réseau mutualiste qu'avait développée André Laur, cette restructuration territoriale de l'institution vit initialement le jour dans le Tarn-Aveyron sur la base d'une initiative locale. Il est cependant essentiel de replacer chronologiquement ce projet au sein du processus global pour saisir la fonction de laboratoire de la réforme qu'a occupé cette entreprise. Comme l'indique Germain Castéras, « *politiquement, le président Laur a joué son rôle de président des Caisses centrales et a souhaité un exemple pour préparer la convention d'objectifs et de gestion avec l'objectif des 35 caisses* »⁷⁹.

⁷⁵ PV C.A. Tarn-Aveyron-Lot, 9 avril 2008.

⁷⁶ *Ibidem*. Gérard Pelhate était le président du conseil d'administration de la Caisse centrale de la MSA

⁷⁷ PV C.A. Tarn-Aveyron-Lot, 3 juin 2008.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ PV C.A. CRHSS-MP, 9 juin 2017.

Le CRHSS Midi-Pyrénées

Le Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées est une association déclarée à la Préfecture de Haute-Garonne le 12 août 2000.

Sa mission a été ainsi définie :

- promouvoir et réaliser, directement ou indirectement, tous travaux et recherches, réunir toute documentation ayant un intérêt pour l'étude de l'Histoire de la Protection Sociale ;
- aider, en collaboration avec l'Association Nationale pour l'Étude de l'Histoire de la Sécurité Sociale, le Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale, créé par l'arrêté du 9 mars 1973, pour la réalisation des tâches assignées à ce Comité.

En Midi-Pyrénées, lors de sa création, le Comité régional a été présidé par Madame Paule Ricci, ancien directeur régional des affaires sanitaires et sociales de Midi-Pyrénées. Elle en devint présidente honoraire en 2006, date à laquelle Michel Lages, directeur honoraire de la CRAM Midi-Pyrénées, lui a succédé.

Depuis l'origine, le Comité a étudié avec l'aide d'universitaires l'histoire des organismes toulousains du Régime général de Sécurité sociale (CRAM, CPAM, CAF, URSSAF), de la CPAM du Gers, de la Mutualité Sociale Agricole ainsi que du Régime des Indépendants et des institutions du Régime minier de Midi-Pyrénées.

Ces recherches sont publiées dans la *Lettre d'information* en ligne sur le site du Comité régional : <http://www.histoiresecump.fr/>.

Sur ce site sont en ligne les autres travaux du Comité (colloques, contributions des membres), des documents sur les anniversaires de la Sécurité sociale et l'historique des dirigeants (présidents et directeurs) des organismes de Midi-Pyrénées.

Le Comité a son siège à la Carsat Midi-Pyrénées dont il convient de souligner l'aide apportée par sa Direction notamment par le tirage des publications et les travaux de secrétariat.

Les adhérents

Au 15 juin 2018, sont membres du Comité régional d'histoire :

❖ 26 personnes morales :

- 22 organismes de Sécurité sociale de Midi-Pyrénées des régimes général, agricole et des indépendants ;
- les Universités de Toulouse 1 Capitole et de Toulouse 2 Jean Jaurès ;
- les Archives Départementales de la Haute-Garonne ;
- l'Union des Retraités des Organismes Sociaux de Midi-Pyrénées.

❖ 34 personnes qualifiées et deux membres d'honneur.

A noter la diminution du nombre de personnes morales à la suite du regroupement d'organismes de Midi-Pyrénées (Urssaf, MSA, Régime des indépendants) ou de leur disparition (Centre inter-régional de formation professionnelle, CIRSO, DRASS).

Le nombre de personnes qualifiées qui ont rejoint le Comité régional d'histoire a, quant à lui, augmenté notamment à la suite de la disparition en 2016 de l'Association des anciens administrateurs de la CRAM, six de ses membres intégrant le Comité.

Le conseil d'administration

Composé de 17 représentants des personnes morales et de 13 des personnes qualifiées choisis par l'Assemblée générale le 15 juin 2018, il a élu les membres du bureau et du conseil scientifique.

Le bureau

Président	Michel Lages	Directeur honoraire de la Cram Midi-Pyrénées
Vice-présidents	Philippe Delvit	Professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole
	Anne Goulet	Directrice des Archives départementales de la Haute-Garonne
	Bernard Gil	Président de la CPAM de la Haute-Garonne
	Armelle Touyarot	ex Présidente de l'Association des anciens administrateurs de la Cram Midi-Pyrénées
Secrétaire générale	Joëlle Servaud-Traniello	Directrice de la Carsat Midi-Pyrénées
Secrétaire général adjoint	Pierre Delteil	Directeur honoraire de l'Organic Midi-Pyrénées
Trésorier	Noël Le Goff	Directeur honoraire de la CAF de la Haute-Garonne
Trésorier adjoint	Michel Francès	Directeur honoraire de l'AVA Toulouse Gascogne Pyrénées Quercy

Le conseil scientifique

Président	Philippe Delvit, Professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole
Membres	Michel Lages, Président Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale MP
	Anne Goulet, Directrice des Archives départementales de la Haute-Garonne
	Bernard Gil, Président de la CPAM de la Haute-Garonne
	Joëlle Servaud-Traniello, Directrice de la Carsat Midi-Pyrénées
	Noël Le Goff, Directeur honoraire de la CAF de la Haute-Garonne
	Claude Quarcy, Inspecteur principal honoraire de la DRASS Midi-Pyrénées
	Albert Arséguel, Professeur émérite de l'Université Toulouse I Capitole
	Ludovic Azéma, Maître de conférences à l'Université Toulouse I Capitole
	Mathieu Peter, Docteur en droit, avocat
	Gérard Dubail, ancien Directeur de la DRSM Midi-Pyrénées
Germain Castéras, Directeur honoraire du Service régional de l'inspection du travail, de l'emploi, et de la protection sociale agricole Midi-Pyrénées	
Isabelle Montier (suppléant Flavien Davoine) représentante de l'Urssaf MP	

Retrouvez en ligne les *Lettres d'information* du
Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale MP en vous connectant sur :
www.histoiresecump.fr
puis sélectionnez l'onglet «Etudes, publications» rubrique «Lettres d'information»

The screenshot shows the website interface. At the top left is the logo of the 'Comité régional d'histoire de la sécurité sociale midi-pyrénées'. A banner below it reads 'Le Souvenir, non comme une Nostalgie Mais comme une raison de vivre au présent' with the name 'Marie Rouanet' on the right. A navigation menu includes 'Accueil', 'Qui sommes-nous?', 'Editoriaux archivés', 'Etudes, publications', 'Historique dirigeants', 'Bibliothèque', and 'Contacts, liens'. The 'Etudes, publications' menu is open, showing 'Lettres d'information', 'Gouvernance de la protection sociale', 'Anniversaires de la Sécurité sociale', 'Contributions', and 'Mémoires et archives'. The main content area is titled 'Lettres d'information' and features a 'Version imprimable' icon. The article title is 'Le rapprochement des MSA du Tarn et de l'Aveyron au début des années 1990' with a sub-header 'Lettre d'information n° 23 - juin 2018'. It lists authors: Jacques BERNAT, Guy LAVINAL, and François DUBEAU. The text discusses the construction of the merger (1987-1990) and the emergence of the restructuring idea (1987-1989). It notes that the letter is available in PDF and 'flipbook' format. On the right, a 'Nouveautés' section lists 'Lettre d'information n° 23' and 'Histoire de la MSA du Gers : étude intégrale'. A 'Rechercher' field is at the bottom right.

ou flashez l'adresse avec votre smartphone :



Direction de la publication, mise en page : Michel Lages

Impression : Carsat Midi-Pyrénées