

AZEMA Ludovic
2010

Histoire de la Mutualité Sociale Agricole de la Haute- Garonne

**En collaboration avec le Comité régional d'histoire de la Sécurité
sociale Midi-Pyrénées**

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier particulièrement Monsieur Michel Lages, président du Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées, sans qui ce travail n'aurait pu exister, pour son écoute et ses conseils.

Je remercie également Monsieur le Directeur Frédéric Bérardi et Monsieur le Président François Chibarie pour leur disponibilité, leurs entretiens et conseils.

Enfin, mes remerciements vont à Monsieur Thierry Mauhourat, Directeur de la M.S.A. Midi-Pyrénées Sud, ainsi qu'au personnel administratif de la M.S.A., le secrétariat de la direction et le service de la communication, pour leur accueil et leur disponibilité.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : DEFENDRE LES INTERETS AGRICOLES

Chapitre I : L'apparition de la M.S.A. de la Haute-Garonne

Section I : Les origines d'une institution

Paragraphe 1 : Les Caisses régionales occitanes

Paragraphe 2 : Les difficultés de création d'un front unique mutualiste

Section II : La naissance de la M.S.A. de la Haute-Garonne

Paragraphe 1 : Les réorganisations du régime

Paragraphe 2 : De l'Union des caisses aux Caisses de Mutualité Sociale Agricole

Chapitre II : Une action sanitaire et sociale étendue

Section I : Améliorer les conditions de vie des familles et des personnes

Paragraphe 1 : Des aides aux personnes

Paragraphe 2 : Des aides à l'insertion

Section II : Soutenir le milieu rural

Paragraphe 1 : Dynamiser le milieu rural

Paragraphe 2 : La médecine préventive comme soutien des ressortissants agricoles

DEUXIEME PARTIE : S'ADAPTER A L'ENVIRONNEMENT

Chapitre I : Des difficultés financières récurrentes

Section I : Des problèmes de recouvrement des cotisations

Paragraphe 1 : Les difficultés de paiement

Paragraphe 2 : Les refus de paiement : les conflits avec la C.D.C.A.

Section II : Des mises en cause par la tutelle

Paragraphe I : Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales

Paragraphe II : Les recommandations de la tutelle

Paragraphe III : Des dysfonctionnements dénoncés par la Cour des comptes

Chapitre II : Une réorganisation institutionnelle

Section I : Les origines du rapprochement des caisses

Paragraphe 1 : Les premières démarches

Paragraphe 2 : Les premières réalisations

Section II : Vers la fusion des caisses

Paragraphe 1 : La mise en œuvre du Plan Stratégique Institutionnel (2001-2006)

Paragraphe 2 : Vers la fusion des caisses : le Plan d'Action Stratégique (2006-2010)

CONCLUSION

INTRODUCTION

La Mutualité Sociale Agricole a plus de cinquante ans d'existence. Organisme privé chargé de la gestion d'un service public, elle se distingue des assurances mutuelles agricoles qui assurent la couverture des risques économiques de l'agriculture. Elle a affirmé la protection d'un monde spécifique et s'est maintenue au fil des années malgré un contexte de mutations importantes dans les domaines économique, démographique et social. Le secteur agricole est, en effet, particulier sur plusieurs points. Il a donné une autonomie importante à son système de Sécurité sociale en raison d'une tradition très forte de la mutualité dans les zones rurales et des problèmes spécifiques qu'il rencontre. Il s'adresse d'abord au monde rural, monde homogène sur le plan du mode de vie¹, qui a longtemps connu des revenus plus faibles que ceux des autres catégories sociales². Deuxième régime de protection sociale, la Mutualité Sociale Agricole gère la protection sociale de la profession agricole, c'est à dire les exploitants, employeurs de main d'œuvre, salariés agricoles et leurs familles, soit plus de quatre millions de personnes. C'est un régime original pour plusieurs raisons. Il regroupe à la fois les salariés, indépendants et exploitants agricoles. Il gère à la fois des salariés et des non salariés. La définition du salariat agricole est d'ailleurs très large puisque les emplois agricoles comprennent les salariés travaillant sur l'exploitation, les employés de maison au service d'un exploitant agricole, les personnels enseignants des établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricoles privés, les salariés des organismes de mutualité agricole, des caisses de crédit agricole mutuel, des chambres d'agriculture ou des syndicats agricoles. Le régime finit donc par inclure des salariés de professions éloignées des métiers agricoles. Il déploie une offre globale de protection sociale couvrant la santé, la santé au travail, la famille, la retraite, les accidents du travail, la prévention des risques d'accidents et des maladies professionnelles, des salariés et exploitants agricoles. Depuis 2002, il gère en plus du régime de base le régime complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles. Un recouvrement décentralisé permet de tenir compte des spécificités locales. Enfin, la tutelle relève du ministère de l'agriculture et non de

¹ La profession agricole est en partie caractérisée par l'importance du nombre de travailleurs non salariés. La distinction entre patrons et salariés ne se pose pas de la même façon, dans ses conséquences sociales, que dans les professions industrielles et commerciales.

² DUPEYROUX Jean-Jacques, *Droit de la Sécurité sociale*, Paris, édition 2009, par Borgetto Michel et Lafore Robert, pp.963-964.

celle du ministère en charge de la Sécurité sociale. Cependant, le ministère chargé de la Sécurité sociale est contresignataire des textes ainsi que de la convention d'objectifs et de gestion qui lie l'Etat à la M.S.A. Un changement important est en cours, justifiant peut être les craintes persistantes portant sur la fin prochaine de la spécificité du régime agricole. En effet, la Révision générale des politiques publiques de juin 2010 annonce que la tutelle exercée par la direction de la Sécurité sociale est en cours d'élargissement à une quinzaine de régimes spéciaux supplémentaires, dont le régime agricole. Outre sa mission de service public de protection sociale, la M.S.A. développe une action sanitaire et sociale diversifiée et une offre de service sur les territoires qui contribue à l'amélioration de la qualité de vie de ses assurés. L'organisation de la M.S.A. repose sur une structure décentralisée avec une Caisse centrale et un réseau constitué de deux mille administrateurs, vingt-sept mille délégués et dix-huit mille salariés qui sont au service des assurés agricoles. Le réseau M.S.A. est en cours de réorganisation. Il est désormais constitué de trente-cinq caisses départementales ou pluri-départementales. Toujours dynamique, la M.S.A. promeut encore aujourd'hui les valeurs du mutualisme dont les origines sont lointaines.

Les origines de la mutualité agricole

L'idée d'une aide mutuelle n'est pas nouvelle. Devant les aléas de l'existence, des hommes décident de s'entraider. Nous pouvons évoquer les existences de ces entraides dès l'Antiquité, tant en Basse-Egypte, en Judée, en Grèce, à Rome ou en Gaule¹. La plus ancienne trace de ces pratiques solidaires remonte à la création d'un fonds de secours contre les accidents par des tailleurs de pierre de la Basse-Egypte, vers 1400 avant Jésus-Christ². C'est cependant au Moyen- Age, à travers les formes d'organisations professionnelles et religieuses comme les corporations et les confréries, que se développe l'action mutualiste. Les corporations sont des regroupements à caractère professionnel qui ont pour

¹ JEAN Déborah, *Des sociétés de secours mutuels à l'assurance en Midi-Pyrénées de 1848 à 1914*, Thèse droit, Toulouse, 2002, pp.25-28.

² GIBAUD Bernard, « Les sociétés de secours mutuels », in *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale*, sous la direction de Michel Laroque, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, Paris, 1999, pp. 21-49.

objet de structurer les communautés de métiers d'artisans et de marchands. Quant aux confréries, elles apparaissent au début du Moyen- Age et se développent à partir du XIV^e siècle. Elles sont des associations religieuses et charitables. Des confréries de métiers permettent également aux professions de s'organiser. A partir du XVIII^e siècle, ces confréries s'occupent de mutualité. Certaines ont des statuts très semblables aux futures sociétés de secours mutuels et prévoient des cotisations et indemnités de maladie¹. Dans le Sud-Ouest, des manifestations de solidarité professionnelle apparaissent aux XVI-XVIII^e siècles avec la formation des consorces et cotises, mutuelles bétails de petite taille, limitées géographiquement à une commune, sans statut imprimé le plus souvent². Leur objectif est de prévenir certains risques sanitaires et professionnels, et de les garantir.

Avec la Révolution de 1789 et jusqu'à la veille de 1848, qui voit se développer les sociétés de secours mutuels, la mutualité traverse une histoire difficile. Le XVIII^e siècle est une période de laïcisation de la société et de remise en cause des notions d'ordre, d'autorité et de hiérarchie. En effet, le libéralisme révolutionnaire est hostile aux associations, considérées comme une entrave aux libertés publiques, dont la liberté d'entreprendre. Sont supprimées les corporations et confréries. Le décret d'Allarde du 2 mars 1791 proclame ainsi la liberté du travail et abolit les corporations. Les difficultés financières de la monarchie fournissent alors un prétexte puisque un nouvel impôt, la patente, est destiné au commerce et à l'industrie³. La loi Le Chapelier, du 17 juin 1791, interdit les groupements professionnels et les coalitions. C'est désormais à l'Etat d'assumer les secours⁴, l'assistance relevant de la responsabilité étatique. La subsistance est un devoir de la société, de la Nation qui procure aux plus pauvres, soit un travail, soit les moyens d'exister⁵. En 1810, le code pénal autorise les

¹ JEAN Déborah, *op.cit.*, pp.33-34.

² *La Sécurité sociale- Son histoire à travers les textes*, tome IV, La mutualité sociale agricole (1919-1981), Comité d'histoire de la Sécurité sociale, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, Paris, 1991, p.1.

³ DELBREL Yann, *L'essentiel de l'histoire du droit social*, Paris, 2006, p.21.

⁴ GIBAUD Bernard, *De la mutualité à la Sécurité sociale (conflits et convergences)*, Les éditions ouvrières, Paris, 1986, p.27.

⁵ GUESLIN A. et GUILLAUME P., *De la charité médiévale à la Sécurité sociale*, Les éditions ouvrières, Paris, 1992, p.52.

sociétés de plus de vingt personnes mais celles-ci ne peuvent se constituer qu'avec l'autorisation du gouvernement.

La relation entre la mutualité et l'Etat ne cessera d'être marquée par l'ambivalence de la puissance publique. Celle-ci tolère la mutualité pour remédier aux carences de l'ordre social mais la suspecte en permanence par peur des coalitions¹. La loi du 5 juin 1835 autorise ainsi les mutuelles qui respectent une neutralité politique. Il faut attendre la seconde République (1848-1852) pour voir des réformes sociales et une liberté laissée aux sociétés de secours mutuels qui se multiplient. Une réconciliation des classes devenue impérative après les affrontements de 1848 et une nouvelle politique sanitaire liée à la lutte contre la maladie, devenue une question politique de premier plan, justifient l'institutionnalisation des mutuelles². Le décret du 28 juillet 1848 permet aux associations de se constituer sur simple déclaration à l'autorité municipale. Les législations du 15 juillet 1850 et du 26 mars 1852 sur la mutualité sont les premières grandes lois sociales françaises. Le pouvoir impérial propose de créer une société de secours mutuels dans chaque commune. Par le décret de 1852, l'Etat confie à la mutualité une mission officieuse d'assurance maladie volontaire.

Durant cette période, la France est essentiellement agricole et rurale. En 1890, elle compte plus de cinq millions d'exploitations agricoles et huit millions d'actifs agricoles. Le mutualisme agricole va se constituer, dans un premier temps, à travers le syndicalisme. La loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels donne au monde agricole les moyens de constituer entre leurs membres, sans autorisation préalable, des sociétés de secours mutuels et de retraites. Les syndicats ont constitué un premier cadre légal qui a permis la naissance de nombreuses organisations dont certaines ont garanti les agriculteurs contre les sinistres³. Ces garanties sont d'autant plus importantes qu'à Poligny, dans le Jura, est instituée, en 1884, la première Caisse locale de Crédit Agricole Mutuel. Le développement du crédit à l'agriculture n'a pu s'effectuer que grâce à la mise en parallèle de Caisses d'Assurances Mutuelles Agricoles. En effet, pour

¹ GIBAUD Bernard, « Une grande loi sociale républicaine, la Charte de la Mutualité du 1^{er} avril 1898 », in *Vie sociale*, sept-oct 1995, pp.23-38.

² GIBAUD Bernard, « Les sociétés de secours mutuels » [...], *op. cit.*

³ *La Sécurité sociale- Son histoire à travers les textes*, tome IV, *op.cit.*, p.3.

pouvoir emprunter, il faut que l'agriculteur puisse offrir des garanties. Des gages sont constitués par ses récoltes et son cheptel, gages périssables qui pourraient être détruits à tout moment par des incendies, des accidents, la grêle, etc. La loi Vigier du 4 juillet 1900 donne enfin aux mutuelles agricoles une existence légale¹ : la « Mutualité 1900 ». Très vite apparaissent des caisses spécialisées. Les fonctions de ces institutions sont plurielles : elles comprennent l'assurance accident, l'assurance bétail, l'assurance incendie, le crédit, la prévoyance.

La Charte de la mutualité, du 1^{er} avril 1898, accorde le droit d'association dans le domaine de la mutualité. Le 9 avril est votée une loi sur les accidents du travail qui établit la responsabilité patronale de plein droit. Dans le domaine sensible des accidents du travail, la loi rompt avec la logique libérale de la responsabilité de fait de la faute, pour rendre l'employeur pécuniairement responsable des accidents de ses employés, du seul fait que leur activité s'exerçait à son profit et sous sa responsabilité. Les patrons s'assurent contre le risque. Se constitue un système d'assurances contre les accidents du travail². Cependant, les machines étant encore rares dans l'agriculture, cette loi ne semblait concerner que l'industrie. Il faut attendre la loi du 15 décembre 1922 pour voir applicable à l'agriculture la législation sur les accidents du travail et autorisées les caisses constituées sous la loi 1900 à couvrir ce risque. L'agriculture se voit assujettie à une charge sociale. Une protection sociale agricole va pouvoir se créer parallèlement. La période 1929-1930 marque la naissance et le développement de la protection sociale agricole en garantissant les salariés contre la maladie et la vieillesse. La France est à ce sujet en retard sur certains de ses homologues européens, comme l'Allemagne. Après avoir connu un important développement industriel suivi de la création de puissants syndicats socialistes, afin de désarmer ses adversaires, Bismarck fait voter par le Reichstag,

¹ Article unique de la loi du 4 juillet 1900 : « les sociétés ou caisses d'assurances mutuelles agricoles qui sont gérées ou administrées gratuitement, qui n'ont en vue et qui, en fait ne réalisent aucun bénéfice, sont affranchies des formalités prescrites par la loi du 24 juillet 1867 et le décret du 28 janvier 1868 relatifs aux sociétés d'assurances. Elles pourront se constituer en se soumettant aux prescriptions de la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels. Les sociétés ou caisses d'assurances mutuelles agricoles ainsi créées seront exemptes de tous droits de timbre et d'enregistrement ».

² SICARD Germain, « L'établissement des assurances sociales en France par les lois de 1928 et 1930 », in *Mémoires de l'Académie des sciences, Inscriptions et Belles-Lettres de Toulouse*, volume 159, 17^{ème} série, tome VIII, 1997, pp.203-216.

de 1883 à 1889, des mesures garantissant les travailleurs contre la maladie, les accidents du travail, l'invalidité et la vieillesse. Le 19 juillet 1911 est même promulgué le Code des assurances sociales¹. Le système allemand fut appliqué en Alsace-Lorraine, ce qui fut un argument en faveur d'une extension de ces avantages à l'ensemble de la population française, lors de son retour à la France. Il faut attendre la loi du 5 avril 1928, instituant les assurances sociales obligatoires, pour voir apparaître la première législation en matière d'assurances sociales. En raison de l'hostilité du monde agricole et des médecins, celle-ci ne sera jamais appliquée. La loi du 30 avril 1930 sur les assurances sociales autorise les structures mutualistes agricoles à gérer des assurances sociales propres. Les différents groupes mutualistes créent leur section assurances sociales et se trouvent en concurrence d'une part, avec les caisses primaires départementales, contrôlées par le ministère du travail, et d'autre part avec les caisses interprofessionnelles ayant une section agricole. Les décrets-lois des 28 et 31 octobre 1935 scindent l'organisation du régime des professions agricoles du régime des professions industrielles. La loi du 11 mars 1932 sur les allocations familiales sera appliquée aux salariés agricoles par le décret du 5 août 1936. A partir des structures existantes, les organisations créent alors des Caisses nationales, centrales et régionales, dans le cadre de la loi 1900. Un décret de 1938 étend enfin les allocations familiales aux exploitants agricoles. Commence à s'organiser une mutualité sociale agricole et des caisses spécifiques d'allocations familiales aux agriculteurs se créent.

Les valeurs du mutualisme

Qu'est-ce que la mutualité ? Romain Lavielle la définit ainsi : « *Ce mot résume la défense sociale toute entière, celle qui s'organise sur tous les points et dans tous le sens, pour protéger la vie, la santé, l'indépendance et la dignité de ses membres, par la collaboration librement acceptée de tous les intéressés étroitement unis* »². L'histoire de la M.S.A., jusqu'à aujourd'hui, est l'histoire de l'affirmation et de la préservation des valeurs mutualistes dans un monde

¹ BONNEAU Jacques et MALEZIEUX Raymond, *La mutualité sociale agricole*, Paris, 1963, p.28.

² LAVIELLE R., *Histoire de la mutualité*, Paris, 1964, p.18.

mouvant. Ces valeurs sont au fondement de l'apparition de la M.S.A. et au cœur de sa réorganisation actuelle, comme en témoigne le projet de « Charte de la gouvernance du réseau M.S.A. », datant de 2007. Elles sont régulièrement rappelées. Ces valeurs sont :

.la solidarité « *entre générations, entre métiers de l'agriculture, entre régions agricoles dans leur diversité* »¹ est une valeur fondamentale du mutualisme et du catholicisme social, à l'origine de la création de l'Office de la Mutualité de la « rue d'Athènes ». Parmi les personnalités de ce catholicisme social, évoquons le marquis René de la Tour-du-Pin, Frédéric Le Play ou encore Léon Harmel, fondateur du premier syndicat agricole champenois. Cette solidarité reste marquée par le solidarisme, initié par Léon Bourgeois (1851-1925) qui réfute à la fois le « tout libéral » et le socialisme étatique. Lors d'une Assemblée générale du 22 juin 2000 de la Caisse centrale de la M.S.A., une proposition de motion générale rappelle l'opposition de l'Assemblée générale à toute forme de privatisation de la Sécurité sociale comme à toute évolution vers une étatisation du système de protection sociale, « *contraire à la tradition française* »². Il ne s'agit pas de réhabiliter les corps intermédiaires mais de préconiser des associations auxquelles les individus sont libres d'adhérer et tenus de se conformer à ses principes solidaires. L'homme a une dette sociale à l'égard de la société, ce qui distingue le solidarisme de la charité compassionnelle. Les individus doivent, par conséquent, « *s'efforcer de ne pas se retrouver à la charge de la société, d'éviter de sombrer dans l'indigence* »³.

.la responsabilité : c'est d'abord, au niveau institutionnel, la responsabilité de l'autonomie des caisses » *qui garantit que chacune des caisses de M.S.A. est en mesure de prendre sur le terrain des initiatives, de conduire des expérimentations et d'apporter des réponses adaptées aux besoins locaux tout en s'inscrivant dans une politique institutionnelle* »⁴. La responsabilité est aussi

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 82, mars-avril 2007, f°164-171.

² *Id.*, tome 50, août-octobre 2000, f°61-62.

³ TOUCAS Patricia, « La vertueuse mutualité : des valeurs aux pratiques », in *Vie sociale*, 2008, pp. 27-37.

⁴ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 82, mars-avril 2007, f°164-171.

individuelle puisque le sociétaire accepte de payer régulièrement ses cotisations afin de mettre sa famille à l'abri de la misère, s'il tombe malade ou décède, et que des « garde-fous » existent contre les adhérents tentés d'abuser des prestations¹.

.la démocratie : est instaurée une démocratie participative. Le régime agricole est aujourd'hui un des seuls régimes de protection sociale en France à bénéficier d'un système d'élection démocratique². Cette gestion démocratique et professionnelle du régime a été instaurée par une loi de 1949. Depuis cette date, les élections ont été organisées tous les trois ans- pour un renouvellement des élus par moitié- jusqu'en 1984, puis tous les cinq ans ensuite. Les adhérents de la M.S.A. élisent leurs représentants. Ainsi, vingt-sept mille délégués ont été élus en 2005 afin de servir de relais entre les caisses de M.S.A. et les adhérents. Les délégués sont amenés à voter tous les cinq ans à l'occasion de la détermination d'un projet politique définissant les grandes orientations. Trois collèges représentent l'ensemble de la profession : le premier collège est constitué des exploitants et chefs d'entreprises agricoles n'employant pas de main d'œuvre permanente, le deuxième collège, des salariés agricoles présents dans l'entreprise au 1^{er} janvier de l'année précédente, et le troisième collège des employeurs de main d'œuvre permanente. Les électeurs des trois collèges élisent des délégués cantonaux qui constituent l'assemblée générale départementale de la M.S.A. Les délégués cantonaux éliront ensuite en leur sein, à l'occasion d'une assemblée générale électorale, les membres des conseils d'administration des M.S.A. départementales ou pluri-départementales qui eux-mêmes procéderont à l'élection des bureaux ainsi que de leurs présidents. Chaque conseil d'administration désignera ensuite des représentants pour participer à l'assemblée générale de la Caisse Centrale de la M.S.A. qui élit son propre conseil d'administration ainsi que son bureau et son président.

Le mutualisme est une recherche de troisième voie entre le libéralisme et le socialisme. Le mutualisme agricole concerne, quant à lui, un monde particulier qui est celui de l'agriculture. Dans un monde qui évolue de plus en plus vite, dont

¹ TOUCAS Patricia, « La vertueuse mutualité [...], *op. cit.*

² Mentionnons notamment le Régime social des indépendants.

les mutations font peser des risques pour les systèmes de protection sociale ou du moins interrogent sur leur capacité d'adaptation, dans une période de réduction des coûts qui peuvent impliquer des tentatives d'uniformisation, comment est-ce que la Mutualité Sociale Agricole peut continuer à exister et à promouvoir ses valeurs ? Bien que la Cour des comptes relève le fort attachement des agriculteurs à leur régime, en raison notamment d'une forte tradition mutualiste et de la mise en œuvre des principes de la démocratie sociale, qui dispose ainsi d'une forte légitimité, la qualité d'un vrai service de proximité et l'atout que représente l'agriculture dans l'économie, la M.S.A. connaît un certain nombre de critiques. Dans un rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires sociales sur la protection sociale agricole par le sénateur Jean-Marc Juilhard, en 2007, la commission affirmait d'emblée que le *«sujet du fonctionnement et de l'avenir du régime agricole mérite une analyse approfondie »* et rappelle que *« sans aller jusqu'à remettre en cause l'existence même du régime agricole, la Cour des comptes souligne dans son rapport les limites croissantes à la spécificité de la protection agricole »*¹. Pour répondre à cette question, nous présentons l'histoire de la M.S.A. de la Haute-Garonne, notamment à travers l'exploitation des procès-verbaux de son conseil d'administration. Nous avons tenté de montrer dans quelles circonstances est apparue cette institution (première partie), de quelle manière elle a fait vivre ses valeurs. Enfin, nous allons montrer que face aux diverses mutations de la société, la M.S.A. essaye de s'adapter sans renier ses fondements à travers la recherche de davantage d'efficacité par la fusion des caisses (deuxième partie).

¹ « *La protection sociale agricole ; quel avenir ?* », Rapport d'information n°304, 2006-2007, de M. Jean-Marc Juilhard, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, déposé le 9 mai 2007.

PREMIERE PARTIE

DEFENDRE LES INTERETS AGRICOLES

CHAPITRE I

L'APPARITION DE LA M.S.A. DE LA HAUTE-GARONNE

A la veille de la seconde Guerre mondiale, les branches sociales de la Mutualité agricole se structurent d'une part, pour les assurances sociales agricoles, en caisses d'assurances sociales agricoles constituées sous forme de sociétés de secours mutuels et en sections agricoles de caisses primaires d'assurances sociales du régime des salariés de l'Industrie et du Commerce. Tous les organismes sont tenus de s'affilier à des unions ou caisses à circonscription nationale. Elles se structurent d'autre part, pour les allocations familiales, en caisses de compensation. La loi sur les Assurances sociales fixe les modalités d'organisation dans chaque département. Elle entre en application le 1^{ier} juillet 1930. La gestion des Assurances sociales est confiée à des organismes constitués et administrés conformément à la loi de 1898 sur les sociétés de secours mutuel, soit à des caisses primaires de répartition (ayant une assise départementale) : chargées de servir à leurs adhérents les prestations maladie, décès et soins aux invalides. Elles (à l'exclusion de la Caisse départementale) peuvent être créées de différentes façons¹ :

- par des sociétés ou unions de sociétés de secours mutuel régies par la loi du 1^{ier} avril 1898
- par des syndicats professionnels ou leurs unions

¹ Bruno DUCOS, *Aux origines de la Sécurité sociale, les assurances sociales dans la Haute-Garonne (1928-1936)*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 1985, p.29.

- par des assurés se groupant spontanément à des caisses primaires de capitalisation (ayant une assise régionale ou nationale), s'occupant du paiement des pensions d'invalidité et de vieillesse, et à une caisse primaire départementale, organisme sous l'égide de l'Etat

Le département de la Haute-Garonne comprend quinze caisses de répartition et trois de capitalisation. En plus de ces caisses, en ce qui concerne le secteur agricole et dans les communes où il existe des sociétés de secours mutuels agricoles, des sections « assurances sociales » sont mises en place. Toutes les caisses, mise à part la caisse agricole, se groupent pour fonder « l'Union des caisses primaires d'assurances sociales de la Haute-Garonne ». En 1931, la caisse départementale adhère à la Fédération nationale des caisses départementales.

Section I : Les origines d'une institution

Paragraphe 1 : Les Caisses régionales occitanes

C'est avec les caisses occitanes qu'un véritable « *décollage* »¹ de la Mutualité agricole s'opère. Cette avancée de la Mutualité agricole est la conséquence des efforts de quelques personnalités comme Fabien Duchein, sénateur indépendant, Ambroise-Rendu, ancien député royaliste, l'abbé Sorel, curé de la Grâce Dieu, proche des milieux des anciens combattants, et Antoine Roos. Ce dernier a pu être présenté comme le créateur de la Mutualité agricole occitane². Il sera nommé à la direction de la Caisse régionale occitane d'assurances sociales, directeur de l'Office régional de la Mutualité Agricole Occitane, directeur des Caisses incendie et bétail, directeur de la Caisse de secours mutuels agricoles de la Haute-Garonne et directeur de la Caisse régionale occitane d'allocations familiales mutuelles agricoles³. Très autoritaire, son dynamisme sert directement au développement de la mutualité. Lors du premier conseil d'administration de la Caisse régionale occitane d'allocations familiales mutuelles agricoles, le

¹ CHALMIN Philippe, *Eléments pour servir à l'histoire de la mutualité agricole*, tome I, Des origines à 1940, Paris, p.586.

² *Ibid.*

³ P.V. du Conseil d'administration de la Caisse régionale occitane d'allocations familiales mutuelles agricoles, tome 1, août 1936-1942, f°4.

président Ambroise-Rendu rappelle ainsi la part prépondérante prise par le directeur, M. Roos, dans la fondation, les démarches multiples auprès du ministère et de la Caisse centrale et nationale¹.

A/La Caisse régionale occitane de secours mutuels agricoles

La Caisse régionale occitane de secours mutuels agricoles est fondée le 20 octobre 1931 avec la participation de deux caisses du premier échelon : la caisse locale de Lagrave-Dieu et la Caisse de secours mutuels agricoles de la Haute-Garonne. Les statuts ont été approuvés par arrêté ministériel le 5 décembre 1931.

Il s'agit de répondre aux vœux exprimés par la Chambre régionale d'agriculture mais aussi de participer, sur le plan régional, à l'organisation de la prévention, « *acte essentiel de l'application rationnelle des assurances sociales* ». En effet, les moyens financiers des différents groupements du premier échelon seraient insuffisants. L'équipement sanitaire d'une région n'est possible que par le groupement des forces d'une région. Enfin, une autre raison militait en faveur de la création de la caisse est l'obligation pour les groupements d'assurances sociales d'être réassurés à une union.

La caisse comprend plusieurs organismes adhérents dans la région. Pour la Haute-Garonne, la Caisse de secours mutuels agricoles de la Haute-Garonne, fondée en mars 1931 et groupant tous les assurés sociaux du département, y est affiliée. Y sont également affiliées la Caisse mutualité ariégeoise, Corbière mutualiste et vingt et une sociétés locales de secours mutuels pour l'Aude, ainsi que la section agricole de deux sociétés de secours mutuels de l'Hérault. Enfin, dans le Tarn, la société de secours mutuels de Castres et la Caisse de secours mutuels de Rabastens le sont également.

Dès 1936, la caisse doit faire face à une campagne de presse menée par le journal communiste « La voix des travailleurs », à travers plusieurs articles des 21, 28 mars et 4 avril intitulés « Le scandale des assurances ». Il s'agit d'attaques

¹ P.V. du Conseil d'administration de la Caisse régionale occitane d'allocations familiales mutuelles agricoles, tome 1, août 1936-1942, f°9.

contre les assurances sociales, plus particulièrement la Caisse départementale et son directeur Monsieur Trémège, et la Caisse de secours mutuels agricole de la Haute-Garonne. Le journal condamne :

- l'irrégularité du transfert de 6 000 assurés sociaux agricoles de la caisse départementale à la caisse régionale occitane
- l'abbé Sorel qui aurait une influence prépondérante au conseil d'administration de la caisse départementale
- les frais de gestion, par la caisse départementale, pour des repas, des achats de bonbons, etc...

Le Conseil d'administration dénonce aussi la forme utilisée, expressions dans les articles et la méthode de diffusion des informations. En effet, les articles évoquent un « *scandale des assurances sociales* », une « *intolérable gabegie* », affirment que « *les intéressés devront rendre des comptes* », que « *l'argent des travailleurs a été en partie dilapidé* », qu'il revient aux autorités judiciaires de rechercher les coupables et conclut : « *N'est-ce pas un crime que de servir pour des fins personnelles de l'argent qui est aux travailleurs ?¹* ». Egalement, le mode de diffusion du journal est particulièrement provocateur puisqu'en plus d'avoir été mis en vente dans les kiosques à journaux et dans les principales rues de Toulouse, le journal a été offert gratuitement le dimanche 22 mars à la porte de la Maison de la Mutualité, 3 rue de Metz, où se tenait une assemblée générale. Les vendeurs étaient porteurs d'une affiche dépliée où était imprimé en gros caractères « *Le scandale des assurances sociales* ». Des poursuites en diffamation furent introduites devant le Tribunal correctionnel contre Monsieur Maral, gérant du journal et éventuellement contre monsieur Castelvi, propriétaire de l'imprimerie du Sud-Ouest s'il est établi qu'il soit avec le gérant du journal solidairement responsable des articles.

¹ P.V. du Conseil d'administration de la Caisse régionale occitane de secours mutuels agricoles, tome 3, juin 1935-sept.1936, f°133.

B/La Caisse régionale occitane d'allocations familiales mutuelles agricole

La Caisse régionale occitane d'allocations familiales mutuelles agricoles a, quant à elle, été créée le 27 août 1936 et a reçu l'agrément par arrêté ministériel du 10 mars 1937. Comme pour la Caisse régionale occitane de secours mutuels agricoles, le rôle d'Antoine Roos est essentiel.

La situation de la caisse par rapport aux divers départements de la région varie. Pour la Haute-Garonne, une seule caisse est agréée, à la date du 10 mars 1937. Il n'y a donc pas de comité d'entente départemental puisque il n'y a pas de caisse concurrente. Pour l'Ariège également, il n'y a pas de caisse concurrente, la même cotisation que pour la Haute-Garonne est établie puisqu'il n'y a que la Caisse régionale occitane d'allocations familiales mutuelles agricoles qui ait été agréée pour ce département. Pour le Tarn et Garonne, en plus de la caisse régionale agréée pour le département, il existe la Caisse créée par la Chambre d'agriculture du Tarn et Garonne, ce qui exige la création d'un comité d'entente, notamment pour la fixation des cotisations. Dans l'Aude, trois caisses sont présentes, la caisse régionale occitane, la Caisse fondée par la Chambre d'agriculture de l'Aude et la Caisse de Montpellier. Là encore, une entente est nécessaire. La Caisse régionale occitane n'a, en revanche, pas obtenu d'agrément pour le département du Gers. Dans ce département, il n'existe que deux caisses : la Caisse fondée par la Chambre de l'agriculture dont le siège est à Auch et la Caisse du Bassin de l'Adour, dépendante de Pau. La situation est identique pour le Tarn puisque le ministère a demandé à la Caisse de renoncer à ce département où coexistent déjà trois caisses : la Caisse du Plateau Central dont le siège est à Rodez, la Caisse départementale du Tarn, dont le siège est à Castres, et la Caisse de Montpellier.

Paragraphe 2 : Les difficultés de création d'un front unique mutualiste

Dans les années 1930, il y a une véritable concurrence entre les caisses pour posséder un grand nombre d'adhérents à travers une véritable « chasse aux adhérents »¹. Des différends éclatent entre les organismes. La volonté de créer un front mutualiste unique rencontre des difficultés liées à l'entente, au départ, difficile entre les caisses d'assurances sociales et la Mutualité privée. Ainsi, lorsque la Caisse régionale occitane de secours mutuels agricoles souhaite être affiliée à la Fédération nationale de la Mutualité, il est malgré tout précisé que « *la Fédération nationale n'a rien fait pour les assurances sociales agricoles, elle nous a mené au pied du mur* »². Cependant, une « *entente cordiale* »³ est reconnue souhaitable avec les organismes mutualistes.

A/Les conflits entre le « Foyer Garonnais », la Caisse des employés du commerce et la Caisse départementale

Le 12 juillet 1933 est fondée la caisse « Le Foyer Garonnais » qui va être une organisation concurrente à la Caisse des employés de commerce. En effet, un grand nombre d'assurés sociaux du commerce et industrie résidant dans les communes rurales peuvent désormais comparer les prestations entre la caisse de secours mutuels agricoles de la Haute-Garonne et les caisses primaires du commerce et de l'industrie. Plusieurs avantages fournis par la caisse agricole sont évoqués⁴. Ainsi, leurs assurés sociaux bénéficieront de la quasi-gratuité des prestations chirurgicales, de maternité et de soins des spécialistes. La caisse prévoit également d'ouvrir prochainement un préventorium pour enfants débiles et rachitiques d'assurés sociaux agricoles. Enfin, des ristournes ont déjà été effectuées par la caisse aux sections locales pour augmenter les prestations ou porter aux comptes individuels vieillesse un complément de cotisations. La caisse primaire « Le Foyer Garonnais » s'engage, comme cela est prévu par la loi du 30

¹ Bruno DUCOS, *op. cit.*, p.30.

² P.V. du Conseil d'administration de la Caisse régionale occitane de secours mutuels agricoles, tome 1, oct.1931-nov.1934, f°25.

³ *Id.*, f°34.

⁴ P.V. du conseil d'administration de la Caisse primaire « Le Foyer Garonnais », février 1933-octobre 1938, séance du 12 juillet 1933, f°3-8.

avril 1930, à assurer ses adhérents et les membres de leur famille contre les risques maladie, maternité, soins aux invalides, décès. Plusieurs difficultés vont surgir.

Jusqu'au 1^{er} octobre, les assurés sociaux avaient la possibilité de quitter la Caisse départementale pour adhérer à une autre caisse très simplement, c'est-à-dire en effectuant un changement de caisse. Pourtant, une circulaire du 16 juin 1933 met fin à cette facilité de changement et ordonne l'application de la loi du 30 avril 1930 sur les assurances sociales qui prévoit qu'on ne peut sortir d'une caisse qu'au bout d'un délai de deux ans.

Ces prestations très avantageuses entraînent immédiatement des conflits avec la caisse de prévoyance des employés du commerce qui dénonce la promesse faite de la gratuité des soins chirurgicaux fondée sur ce qui se fait au même moment avec la caisse agricole. Pour les employés du commerce, cette assimilation est un « *trompe l'œil* » puisque la gestion des deux caisses repose sur deux législations différentes. De plus, aucun engagement n'a été pris officiellement avec le corps médical. Enfin, l'état actuel des ressources ne laisserait aucune possibilité de tenir les promesses faites. Il s'agirait donc d'une « *propagande qui ne paraît reposer sur rien* ». La caisse de l'industrie adresse à tous ses membres une circulaire pour les mettre en garde contre les promesses faites par les administrateurs du « Foyer Garonnais » et des échanges de courriers très vifs ont lieu entre les deux caisses. La situation se tend encore lorsque la caisse des employés de commerce apprend que l'intention du Foyer Garonnais est de recruter ses adhérents parmi les membres de la Caisse départementale et non parmi les assurés ayant fait le choix des autres caisses d'assurance sociale qualifiées d' « assurances privées ».

Une nouvelle difficulté survient enfin. La Caisse départementale émue par le départ massif de cinq cents adhérents demande de répondre à une commission d'enquête chargée d'examiner les conditions dans lesquelles les assurés avaient quitté la caisse départementale. Devant le refus du Foyer Garonnais, la caisse départementale demande une convocation par le directeur du service départemental d'une commission tripartite qui condamne le Foyer Garonnais

pour des affiliations irrégulières. Elle s'appuie pour cela sur l'article soixante-sept de la loi du 5 avril 1928 et les circulaires ministérielles du 17 juin 1931, du 21 juin 1932 et du 10 janvier 1931. La caisse fait alors, le 21 décembre 1933, appel devant la commission permanente du conseil supérieur des assurances sociales d'une décision du 11 décembre 1933 par laquelle la commission départementale des assurances sociales du département de la Haute-Garonne s'est déclarée compétente pour statuer sur la demande en annulation d'affiliations. Elle dénonce, d'après l'article 7 de la loi du 5 avril 1928, modifié par la loi du 30 avril 1930, l'incompétence de la commission tripartite, chargée selon elle d'examiner les conflits d'ordre technique et non les questions d'immatriculation et d'affiliation. La commission départementale est chargée de prévenir et régler les difficultés relatives au fonctionnement du service médical¹. La commission départementale n'aurait qu'une compétence d'attribution. Si l'article sept de la loi de 1928 dispose qu'elle tranche les litiges à l'intérieur des services ou entre eux², le mot « service » ne désigne jamais les caisses, lesquelles sont plutôt appelées « organismes ». L'article soixante-huit de la loi oppose le mot « service » au mot « caisse ». Ainsi, l'article soixante-huit précise que les services départementaux assurent l'application de la loi et « *contrôlent le recouvrement et provoquent le créditement [...] des sommes revenant aux diverses caisses d'assurances et à la Caisse générale de garantie* ». Sont également évoqués les frais de fonctionnement « *des divers services et caisses* »³. La commission cantonale serait seule compétente pour statuer le litige. La décision de la commission tripartite est effectivement annulée comme ayant été prise devant une juridiction incompétente. L'affaire va ensuite devant le préfet. Une enquête est faite sur d'éventuelles pressions qui auraient été exercées contre

¹ P.V. du conseil d'administration de la Caisse primaire « Le Foyer Garonnais », février 1933-octobre 1938, séance du 4 juillet 1934, f°53-56.

² *Code du travail et de la prévoyance sociale*, Paris, Dalloz, 17^{ème} édition, tome II (législation 1^{er} janvier 1927-1^{er} octobre 1931), 1932, p.750, Loi du 5 avril 1928, article 7, §5 : « Les conventions passées entre les caisses et les syndicats professionnels de praticiens et avec les établissements de soins et les tarifs de responsabilité établis par les caisses dans les conditions prévues à l'article 4, §§ 4 et 7, sont soumises à une commission fonctionnant au chef-lieu du département [...]. Sauf pour le contrôle du service technique, elle est chargée, en outre, de prévenir et de régler les difficultés dans les divers services ou entre eux, et de prendre toutes les sanctions nécessaires, avec appel devant la section permanente du Conseil supérieur des assurances sociales. En particulier, elle arbitrera, sous réserve d'appel devant la section permanente, les litiges qui naîtraient, entre les parties contractantes, de l'application desdites conventions ».

³ *Id.*, p.775, Loi du 5 avril 1928, article 68, §§5 et 6.

les assurés afin qu'ils changent de caisse par le commissaire de police et les brigades de gendarmerie¹ mais la plainte est clôturée par un non lieu².

B/Des conflits de pouvoir : les rapports entre la Caisse de secours mutuels agricoles de la Haute-Garonne et l'Union départementale des sociétés de secours mutuels de la Haute-Garonne

Dans l'optique de la réalisation d'un front unique mutualiste, la Fédération nationale de la Mutualité française et la Caisse régionale occitane de secours mutuels agricoles se mettent d'accord pour établir un statut commun. Cependant, ces accords doivent ensuite se réaliser aux échelons inférieurs. C'est au niveau de ces derniers que des pourparlers doivent être mis en œuvre et que des accords devront ensuite être réalisés. En effet, l'organisation fédérale est fondée sur l'autonomie des Unions départementales. C'est donc à elles qu'il revient, sur le terrain local, d'examiner la possibilité d'accords. C'est à ce niveau que les difficultés surviennent. En effet, la Fédération mutualiste de la Haute-Garonne et la Caisse de secours mutuels de la Haute-Garonne entrent en conflit ouvert. Les réunions, les lettres et manœuvres se succèdent, les mutualistes déclarant : « *Nous allons déclencher contre vous une bataille politique, nous ferons marcher avec nous les élus politiques des partis avancés.*³ »

Le problème naît de l'augmentation du nombre d'administrateurs au sein du conseil d'administration. Ils étaient vingt et passent à trente. Pour Monsieur Malric, président de la Fédération mutualiste du département, il s'agit, pour la Fédération, de nommer directement ou indirectement ces nouveaux membres. Ce que refuse la Caisse de secours mutuels pour qui les deux institutions doivent se mettre d'accord sur une liste commune d'administrateurs à proposer aux suffrages de l'assemblée. Il s'agit finalement de savoir si ces dix administrateurs venant s'ajouter aux vingt déjà en fonction seront choisis par la Fédération de la

¹ P.V. du conseil d'administration de la Caisse primaire « Le Foyer Garonnais », février 1933-octobre 1938, séance du 16 janvier 1935, f°70-73.

² *Id.*, séance du 3 juin 1936, f°89.

³ P.V. du Conseil d'administration de la Caisse de secours mutuels agricole de la Haute-Garonne, mai 1932-nov. 1935, f°104.

Mutualité, par la Caisse agricole ou par arbitrage du préfet. Plusieurs propositions, comme la désignation de cinq agriculteurs proposés à titre indicatif par le président de la Chambre d'agriculture de la Haute-Garonne ou encore l'arbitrage du préfet qui pourrait choisir cinq noms sur vingt sur une liste donnée à la fois par les deux parties, n'aboutissent pas. Le conseil d'administration de la Caisse régionale occitane peut conclure : « *malgré toutes nos concessions, nous n'avons trouvé devant nous qu'incompréhension, mauvaise foi et volonté non dissimulée de faire disparaître notre autonomie* »¹.

Section II : La naissance de la M.S.A. de la Haute-Garonne

Avec l'avènement du régime de Vichy, la Mutualité agricole connaît de profonds bouleversements administratifs à travers une réorganisation du régime qui sera en partie maintenue à la Libération. Cette réorganisation marque la naissance réelle de la Mutualité Sociale Agricole, en tant que régime unifié et autonome, bien que l'article 11 de la loi du 15 décembre 1922 avait déjà reconnu le droit de couvrir les risques de mort et l'incapacité permanente, marquant ainsi, dans le fond, le passage de la mutualité purement économique à la mutualité sociale agricole².

Paragraphe 1 : Les réorganisations du régime

A/ Le régime de Vichy

Le ruralisme est un élément important de la réflexion conservatrice et est « *au cœur de la pensée du maréchal Pétain qui fit du retour à la terre un élément d'assainissement moral et politique de la société qu'il voulait construire* »³. L'organisation administrative des assurances sociales agricoles est, en effet, caractérisée, à la veille de la Seconde Guerre Mondiale, par la coexistence d'organismes concurrents, même si certains s'étaient déjà regroupés en Unions

¹ P.V. du Conseil d'administration de la Caisse régionale occitane de secours mutuels agricoles, tome 1, oct.1931-nov.1934, f°55.

² BONNEAU Jacques et MALEZIEUX Raymond, *op.cit.*, p.54.

³ HESSE Philippe-Jean et LE CROM Jean-Pierre (sous la direction de), *La protection sociale sous le régime de Vichy*, Rennes, 2001, p.55.

ou Fédérations régionales, ce qui est le cas en Haute-Garonne avec les Caisses régionales occitanes, par exemple. Sur le plan législatif, c'est l'article 9 de la loi du 2 octobre 1940 sur la corporation paysanne qui unifie, par branche d'activité, les organismes professionnels agricoles. Une seule caisse subsiste dans une circonscription déterminée. La corporation paysanne étant créée dès 1940, le ministère de l'agriculture demande le rattachement à ses services de tout ce qui concerne les lois sociales en agriculture, c'est-à-dire droit du travail ou protection sociale¹. Pour mettre fin à la division, souhaitée par la Révolution Nationale, puisque les caisses départementales et caisses mutuelles étaient respectivement affiliées à deux fédérations idéologiquement opposées², l'application des assurances sociales agricoles est transférée au ministère de l'agriculture. La loi du 5 avril 1941 en unifie la gestion. En effet, cette dernière confie l'application des lois sociales aux seules caisses mutuelles agricoles professionnelles, ce qui signifie l'élimination des sections agricoles des caisses primaires interprofessionnelles d'assurances sociales. Le décret du 28 juin 1941 réalise l'unification des organismes d'assurances sociales agricoles. Les deux cent cinquante-deux caisses ou sections agricoles en fonctionnement sont transformées en quatre-vingt-cinq caisses départementales³. L'arrêté réglementaire des 19 et 22 novembre 1941 décrète la fusion des organismes de mutualité agricole sur les plans régionaux et locaux. Enfin, l'arrêté du 26 novembre 1942 applique au plan local ce qui fut décidé quelques temps plus tôt, c'est-à-dire l'unification par branche des organismes professionnels de mutualité agricole dans le département de la Haute-Garonne.

Toute cette nouvelle législation entre en vigueur en Haute-Garonne. Quelques difficultés apparaissent cependant avec la Caisse régionale d'allocations familiales mutuelles agricoles qui a du mal à appliquer le nouveau régime, relativement aux prélèvements des cotisations. En effet, les pouvoirs publics ont décidé qu'en ce qui concerne le deuxième trimestre 1940, seule la part de l'Etat, soit les deux tiers des allocations prévues, serait versée sans contre-partie de

¹ HESSE Philippe-Jean et LE CROM Jean-Pierre (sous la direction de), *op.cit.*, p.58.

² Les caisses départementales étaient affiliées à la Fédération de la rue d'Athènes, de droite, tandis que les caisses mutuelles étaient, quant à elles, affiliées à la fédération du boulevard Saint-Germain, de gauche.

³ *La Sécurité sociale- Son histoire à travers les textes*, tome IV, *op.cit.*, p.10.

cotisations. Le texte du décret exige que pour les troisième et quatrième trimestres 1940, les cotisations soient encaissées sur les bases du nouveau régime. Le problème naît de ce que la mise en route exige le calcul des cotisations, c'est à dire la connaissance de tous les assujettis avec la superficie exploitée et la connaissance de tous les bénéficiaires avec leur situation de famille. Or, le conseil d'administration mentionne que si on peut évaluer à 100 000 le nombre des assujettis obligatoires pour les départements de la Haute-Garonne et de l'Ariège, le nombre de déclarations reçues s'élève seulement à 8 000. Et la situation de trésorerie de la caisse ne lui permet pas d'envisager par ses propres moyens les frais d'établissement de la nouvelle organisation comptable exigée par le nouveau régime. Le président Ambroise-Rendu conclut, suivi par son conseil d'administration : *« la mise en fonctionnement réel du nouveau régime est subordonnée à l'obtention des pouvoirs publics des moyens de contrôle efficace. Le conseil ne peut accepter de collaborer à l'injustice criante qui consiste à faire payer par les honnêtes gens la déficience des fraudeurs. Toute application de la loi [est subordonnée] à la mise à la disposition des caisses par la direction des Contributions directes d'une liste par commune des artisans ruraux et des exploitants, accompagnée de la superficie cultivée par ceux-ci »*¹.

La réponse du ministère de l'agriculture ne se fait pas attendre puisque le ministre Caziot retire immédiatement l'agrément pour la gestion des allocations familiales dans le département de l'Ariège, ce qui est perçu par le Conseil d'administration comme *« un blâme très net porté par l'Administration sur la gestion de la caisse »*, puis de l'Aude². En réalité, il ne s'agit pas tant d'un blâme que les prémices de la réorganisation du régime. L'article huit de l'arrêté du 26 novembre 1942 prévoit ainsi que la Caisse régionale occitane d'allocations familiales mutuelles agricoles devient la Caisse mutuelle d'allocations familiales agricole du département de la Haute-Garonne. L'article six prévoit que la Caisse régionale occitane de secours mutuels agricoles devient la Caisse mutuelle d'assurance sociales agricoles du département de la Haute-Garonne. Le président

¹ P.V. du Conseil d'administration de la Caisse régionale occitane d'allocations familiales mutuelles agricoles, tome 1, août 1936-déc.1942, f°108.

² *Id.*, f°120 et 129.

nommé des deux caisses est Henri Frossard. Il faudra attendre la loi du 5 janvier 1955 pour que soit créée la Caisse mutuelle d'assurance vieillesse de la Haute-Garonne. Elle a pour objet l'application autonome d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles, notamment les recouvrements des cotisations, de l'attribution et du paiement des rentes pensions ou allocations prévues par la loi du 10 juillet 1952 modifiée.

B/ La Libération

Sous le régime de Vichy, l'arrêté du 28 mai 1941 avait établi que jusqu'au 31 décembre 1944, les caisses devaient être administrées par des conseils d'administration provisoires nommés par le ministre de l'agriculture. L'ordonnance du 12 octobre 1944 remplace ces conseils par des comités d'administration également provisoires désignés par arrêtés ministériels. Pour la Haute-Garonne, les administrateurs sont nommés par arrêté ministériel du 18 avril 1945. Ces comités voient le retour d'anciens comme le directeur Paul Schlegel, qui malgré son maintien officiel à la direction revient de captivité, ou encore César-Bru, nommé président des caisses « lois sociales ». Ce dernier manifeste sa joie de « *se retrouver dans cette Maison d'où il a été chassé avec ses collègues, au moment de l'avènement de Pétain* » et rappelle que « *les anciens n'ont pas été remplacés à cette époque, puisque ce sont des gens appartenant à la milice et leur chef en tête, qui avaient été chargés par le gouvernement autocratique de Vichy d'administrer les différentes caisses de la Fédération* »¹. Ces nouveaux comités d'administration siègent jusqu'à la loi du 8 juin 1949 qui rétablit les élections des conseils d'administration.

Après la Libération, l'ordonnance du 9 août 1944 abroge la loi sur la Corporation paysanne. Cependant, les acquis précédents sur l'unification des caisses et la spécificité du régime agricole sont maintenus. Ce régime spécifique est d'ailleurs confirmé, en 1945, avec la création de la Sécurité sociale qui avait pour but une unification dans une même institution des différents régimes

¹ P.V. du Conseil d'administration de la Caisse mutuelle d'allocations familiales agricoles, tome 1, janv.1943-mars 1950, f°89.

d'assurances sociales¹. Cependant, le projet est abandonné en raison des oppositions des travailleurs indépendants et du monde agricole, qui souhaite préserver son autonomie. L'agriculture conserve son organisation mutualiste traditionnelle en application de l'article dix-sept qui précise que les professions agricoles et forestières restent soumises au régime de leur statut actuel. En 1945, est créée l'Union des Caisses centrales de la Mutualité Agricole qui regroupe les Caisses centrales d'assurances mutuelles agricoles d'une part, d'allocations familiales de secours mutuels et d'assurances sociales agricoles d'autre part. Ces derniers ont pour objet de coordonner les activités des deux branches et de gérer leurs services communs, en défendant l'unité doctrinale de la Mutualité Agricole².

Paragraphe 2 : De l'Union des caisses aux Caisses de Mutualité Sociale Agricole

La loi du 8 juin 1949 portant rétablissement et organisation des élections des conseils d'administration des organismes de la Mutualité Agricole prévoit également l'élection d'un conseil restreint émanant des Conseils 1900 et Lois Sociales. Il s'agit de constituer le Conseil d'administration de l'Union des Caisses dont l'objet est de fédérer les différents organismes de la Mutualité Sociale et privée. L'union n'est pas en elle-même une nouveauté. Le but est de constituer un employeur unique afin d'éviter de traiter différemment les employés, suivant qu'ils seraient d'appartenance « lois sociales » ou « mutualité privée ». Cependant, le terme d' « employeur unique » provoque des dissensions lors du vote des statuts. L'article trois évoquera finalement l'harmonisation du régime de travail du personnel « *dans le cadre de la convention collective nationale* »³. Le rôle de l'Union des caisses est ainsi défini⁴ :

¹ Le Conseil National de la Résistance esquisse un projet de société fondée sur la construction d'une démocratie économique et sociale. Trois grands principes doivent orienter la future Sécurité sociale. Il faut d'abord garantir l'ensemble de la population contre les risques sociaux de l'existence et assurer à chaque personne un revenu minimum, unifier, au sein d'une institution générale de Sécurité sociale, la pluralité des caisses d'assurances sociales et, enfin, confier la gestion de cette Sécurité sociale aux représentants des employeurs, des salariés et de l'Etat. Voir DELBREL Yann, *L'essentiel de l'Histoire du droit social*, Paris, 2006, pp.125-126.

² *La Sécurité sociale- Son histoire à travers les textes*, tome IV, *op. cit.*, p.12.

³ P.V. du Conseil d'administration de l'Union des caisses, tome 1, juin 1949-mai 1960, f°113 et 118.

⁴ *Id.*, f°42.

- Assurer l'unité de la Mutualité agricole et coordonner l'activité des caisses des différentes branches (le conseil d'administration comprenant des membres des caisses Lois sociales et de la Mutualité privée)
- Représenter la Mutualité agricole du département vis-à-vis des autorités publiques et professionnelles
- Embaucher et débaucher le personnel et fixer ses appointements dans le cadre de la législation du travail et des conventions collectives en vigueur
- Gérer tous services administratifs communs (tels que ceux d'Inspection, de propagande, de contrôle)
- Répartir les frais généraux communs
- Faire toutes acquisitions de tout matériel commun
- Tenir un fichier général des sociétaires
- Prendre en charge le service social rural

Rapidement, des critiques naissent concernant l'utilité réelle d'une telle union des caisses, Monsieur Durrieu voyant même « *une existence beaucoup plus symbolique que réelle. Elle est constituée suivant la loi de 1901. En principe, c'est elle l'employeur unique, mais en réalité c'est chaque branche qui s'administre comme elle l'entend* »¹. Le décret du 12 mai 1960 rassemble, à l'échelon départemental, les trois caisses en un organisme unique. La dissolution de l'Union, en 1962, entraîne la démission du directeur général Paul Schlegel. Une fusion des Caisses mutuelles prend le relais sous le nom de Caisse de la Mutualité Sociale Agricole présidée, à partir du 28 novembre 1962, par Durrieu et dirigée par Romain Rey.

¹ P.V. du Conseil d'administration de l'Union des caisses, tome 2, mai 1961-Déc.1962, f°50.

CHAPITRE II

UNE ACTION SANITAIRE ET SOCIALE ETENDUE

Les attributions minimales des caisses de M.S.A. telles qu'elles sont présentées dans le Code rural, permettent d'approcher l'ampleur de leurs activités. En effet, elles doivent comprendre un service du recouvrement, contrôle et contentieux, chargé notamment du calcul et du recouvrement des cotisations. Egalement, en tant que guichet unique, chaque caisse comprend plusieurs sections relatives aux assurances sociales des salariés, aux prestations familiales, à l'assurance vieillesse des non salariés, à l'assurance maladie, invalidité et maternité des non salariés, à l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des salariés, à l'action sanitaire et sociale, à l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles des personnes non salariées et à l'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des non salariés agricoles. Les caisses peuvent encore créer toute section qui s'avèrerait nécessaire après avoir obtenu une autorisation administrative¹. La protection varie selon qu'elle concerne les salariés et les petits métayers qui leur sont assimilés ou les non salariés. La protection de ces derniers vise les exploitants agricoles à condition que leur exploitation ait une importance minimale. Y sont également assujettis à titre personnel les membres de la famille de l'exploitant, sous conditions d'âge, qui vivent et participent aux travaux de l'exploitation². Cependant, au-delà de sa mission de protection légale, la Mutualité Agricole

¹ Jurisclasseur, Protection sociale Traité, 5-2009, fasc.650-20.

² Sur ces développements, nous renvoyons à l'ouvrage de Jean-Jacques DUPEYROU, réédité par les professeurs BORGETTO Michel et LAFORE Robert, *Droit de la Sécurité sociale*, Paris, 2008, pp.969-978. Voir les développements concernant la protection des salariés et non salariés, l'assurance vieillesse, l'assurance maladie-maternité-invalidité des exploitants agricoles (A.M.E.X.A.) et l'assurance accidents du travail des exploitants agricoles (A.T.E.X.A.).

développe depuis quelques décennies une importante action sanitaire et sociale qui lui donne une spécificité en matière de politique de protection sociale. Son action dans ce domaine est extrêmement étendue. Les professeurs Jacques Bonneau et Raymond Malezieux pouvaient ainsi affirmer : « *Les caisses de mutualité sociale ne se bornent point à encaisser des cotisations et à servir des prestations légales*¹. Elles sont appelées à organiser et à gérer des services d'action sanitaire et sociale »² que le décret du 27 janvier 1961 définit dans son article douze :

- apporter une aide aux membres des professions agricoles en ce qui concerne l'application des législations sociales ainsi qu'à l'amélioration de leurs conditions d'existence ;
- consentir l'attribution éventuelle aux membres de prestations non prévues par les législations sociales ou destinées à les compléter, et si nécessaire, l'attribution d'avances remboursables
- créer, développer des œuvres, établissements ou institutions, destinés à améliorer l'état sanitaire et social, ou participer à la création ou au développement de ces organismes

Il s'agit, dans un monde en transformation, de participer au maintien et à l'animation du milieu rural et de répondre à ses besoins propres en raison de la faible densité de population, de la dispersion de l'habitat ou encore du sous-équipement sanitaire et social.

¹ Des prestations extralégales permettent soit un assouplissement des législations sociales, soit l'attribution de compléments de prestations (cures thermales, bourses d'étude, etc...), ANDIGNE Hubert, « L'action sanitaire et sociale de la mutualité agricole », in *Droit social*, n°11, novembre 1969, pp.146-155.

² BONNEAU Jacques et MALEZIEUX Raymond, *op.cit*, p.226.

SECTION I : Améliorer les conditions de vie des familles et des personnes

Paragraphe 1 : Des aides aux personnes

En 1999, parmi les priorités données par la Caisse centrale de la M.S.A., figurent plusieurs axes concernant les personnes, la famille et les personnes âgées. La direction centrale impulse une politique de la famille et de l'enfance, présentée comme prioritaire puisque la famille apparaît comme « *la source de la sociabilisation de l'individu, de l'apprentissage des règles de vie en société et de l'exercice des solidarités. Elle est vécue comme un lieu d'épanouissement de ses membres* ». Est également impulsée une politique de la jeunesse qui « *prend son indépendance, s'engage dans la vie et constitue l'avenir de la société* » et une politique gérontologique¹.

A/ Aides aux personnes âgées

La M.S.A. de la Haute-Garonne intervient en premier lieu pour la défense financière des retraités. Ainsi, la 28^{ème} journée de la M.S.A., tenue le 1^{er} octobre 1993 à Perpignan, proposait comme thème les retraites en agriculture². Alors que depuis plusieurs années, l'avenir des retraites est posé, la M.S.A. livre quelques réflexions sur les mesures qui viennent alors d'être prises (indexation des pensions sur l'évolution des prix, allongement de la durée d'assurance des cent cinquante à cent soixante trimestres et passage progressif des dix aux vingt-cinq meilleures années pour le calcul de la pension). Constatant que ces mesures touchent les salariés agricoles et se traduisent par une diminution des avantages de vieillesse, elle propose quelques correctifs pour la défense des retraités agricoles : « *la revalorisation des salaires retenus pour la détermination du Salaire Annuel Moyen, l'attribution de la retraite avant soixante ans pour les travailleurs manuels, la prise en compte des « petits boulots » pour la détermination du droit à pension des pluriactifs, ou la possibilité de racheter des cotisations correspondant aux années d'études pour les personnes entrées*

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 43, avril-juin 1999, f°31.

² *Id.*, tome 28, sept-déc.1993, f°139-140.

tardivement dans la vie active ». Constatant enfin qu'en ce qui concerne les exploitants, à effort contributif égal avec les salariés, leurs retraites sont d'un niveau inférieur, elle propose quelques aménagements afin d'obtenir la parité :

- calculer la retraite proportionnelle sur les vingt-cinq meilleures années
- fixer une retraite minimale calculée sur un minimum de trente points par an
- majorer la durée d'assurance pour le calcul de la retraite forfaitaire dans quelques cas¹
- améliorer les droits des conjoints survivants

Surtout, la M.S.A. de la Haute-Garonne offre son aide pour le quotidien des personnes âgées justifiée par les données démographiques sur le vieillissement de la population. Elle participe ainsi au maintien à domicile des personnes âgées en contribuant au coût des services à domicile (aides ménagères, services ménagers, prestation expérimentale dépendance) ou en favorisant l'amélioration du cadre de vie (aides à l'habitat, fonctionnement des M.A.R.P.A.). La M.A.R.P.A. (Maison d'accueil rurale pour personnes âgées) est un substitut du domicile privé. Elle offre aux résidants un logement autonome (meubles personnels, possibilité de cuisiner, sortie indépendante, téléphone privatif, etc...) et éventuellement des services collectifs pour ceux qui le souhaitent. Dans un souci de prévention de la dépendance, les résidants sont incités à mener une vie identique à celle de chez eux, une maîtresse de maison n'étant là que pour les aider et prendre soin d'eux.

B/ Epanouissement des familles

La M.S.A. de la Haute-Garonne apporte son aide aux différentes composantes de la famille. Très tôt est mise en œuvre une aide aux mères de famille par des travailleuses familiales titulaires du diplôme d'Etat de Travailleuse familiale, pour accomplir les travaux ménagers courants et la garde et soins des enfants, des aides ménagères et des femmes de ménage. L'aide est accordée aux familles dont

¹ Soit lorsque les personnes ajournent leur demande au-delà de soixante-cinq ans, soit en validant l'intégralité du service national dès lors qu'il interrompt une activité non salariée agricole.

les ressources sont insuffisantes. Une enquête sociale est réalisée et conclut ou non à la nécessité de l'intervention, pose le nombre d'heures attribuées, la période et les travaux attendus de la ménagère. L'aide accordée est de cent heures aux mères de famille, lors d'une maternité ou davantage en cas de maladie ou quand des proches ne peuvent pas lui venir en aide¹.

Est aussi mise en œuvre une politique d'aide aux jeunes dans les familles. En décembre 2003, la M.S.A. de la Haute-Garonne contractualise ainsi avec la Caisse centrale de la M.S.A. un Plan Famille pour une durée de trois ans. L'objectif est la mise en place de prestations et d'actions en faveur des enfants et des familles vivant dans le milieu rural. Certaines prestations existaient déjà comme les aides aux vacances, l'aide à domicile des familles ou l'aide à la garde d'enfants pour les enfants accueillis en crèche parentale. Les caisses apportent une aide aux vacances sous forme de participation au prix du séjour des enfants d'allocataires dans les colonies de vacances gérées par d'autres organismes, de gestion directe de colonies de vacances, de prise en charge de vacances de personnes âgées². Une nouvelle prestation est mise en place : l'aide à la poursuite d'études supérieures est créée et la prestation pour l'aide à la garde d'enfants est étendue à tous types de structures. La nouvelle prestation a pour objectif de faciliter la poursuite d'études pour les enfants de familles agricoles en finançant des frais occasionnés. Elle s'adresse aux parents adhérents de la M.S.A. de la Haute-Garonne au titre de la couverture maladie et ayant en charge un ou plusieurs enfants âgés de dix-huit à vingt-cinq ans poursuivant des études supérieures. Le montant de l'aide est de cent cinquante euros pour l'année scolaire³.

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 9, nov.1971-mai 1973, f°92, Règlement relatif à l'attribution des aides aux mères. Une loi du 6 août 1955 a, par ailleurs, institué une allocation de la mère au foyer.

² ANDIGNE Hubert, « L'action sanitaire et sociale de la mutualité agricole », in *Droit social*, n°11, novembre 1969, pp.146-155.

³ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 64, sept-déc.2003, f°44.

Paragraphe 2 : Des aides à l'insertion

L'aide de la M.S.A. à l'insertion et la lutte contre l'exclusion sociale prennent différentes formes telles que la lutte contre la précarité ou encore l'insertion des personnes handicapées. Parmi les priorités de l'action sanitaire et sociale de la Caisse centrale de la M.S.A. élaborées en 1999, cette dernière évoquait une politique d'insertion des publics en difficultés, à travers la lutte contre les exclusions par une intervention précoce pour une meilleure prévention. L'insertion repose sur l'activité économique et une politique d'insertion des personnes handicapées¹.

A/ La lutte contre la précarité

Difficile de définir ce qu'est la précarité puisque le terme recouvre tant des situations de fragilité, de pauvreté et d'exclusion que des facteurs de risque susceptibles d'avoir des conséquences sur l'environnement et les conditions de vie des personnes. Le Conseil économique et social en donne une définition votée le 11 février 1987 : « *La précarité est l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut-être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible* ». La loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion, du 29 juillet 1998, fait obligation à la M.S.A. d'adopter, par un plan pluriannuel, une démarche active de lutte contre les facteurs de précarité et les exclusions. Un plan d'action (2000-2002) est ainsi mis en route. Il s'adresse aux personnes qui, du fait d'évènements survenus tout au long de leur parcours de vie, se retrouvent soit partiellement, soit totalement exclues de droits reconnus comme fondamentaux : droit au travail, au logement à la santé, à l'éducation, à la culture, à la formation,

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 43, avril-juin 1999, f°166-167.

à la justice. Soixante-neuf caisses ont adhéré au programme dont celle de la Haute-Garonne. Il s'agit de mener une campagne d'information sur ce que fait la M.S.A. en matière de lutte contre la précarité, de faciliter l'accès aux droits par la nomination de référents « précarité » qui prennent en charge le suivi du dossier, d'accompagner les publics les plus fragiles (personnes handicapées, bénéficiaires du R.M.I., exploitants en difficultés...) ou encore un soutien aux personnes victimes de situations événementielles comme l'explosion A.Z.F.

Le 5 février 2002, le Groupe Stratégique Précarité récapitule les actions et les engagements financiers de la M.S.A. de la Haute-Garonne pour l'année 2001¹. 1 188 euros ont été affectés à la « mobilisation », c'est-à-dire aux frais de réalisation, d'impression et d'envoi du Bulletin de l'Echelon Local de juillet 2001 contenant un communiqué sur le plan d'action contre la précarité. 7 264 euros sont affectés à « l'accès au droit » correspondant à des coûts salariaux dus aux réunions du groupe technique et à la création de la base de données sur Access. Afin de traiter l'urgence et prévenir les situations de précarité, une fiche de signalement précarité est créée. La base de données Access permet de faciliter le suivi des situations. Plus important est l'engagement financier de la M.S.A. vis-à-vis du « logement » d'un montant de 16 007 euros. L'institution participe à un Fonds de solidarité pour le logement. Existe également un fonds d'impayés d'énergie que la M.S.A. alimente à hauteur de 5 336 euros. Des aides financières sont affectées à la « santé », notamment à l'assouplissement de la législation et aux « vacances » puisque la M.S.A. est propriétaire du centre de vacances à Vieux-Boucau² et que des séjours thématiques pour les enfants sont organisés durant les vacances d'été. La M.S.A. peut prendre en charge jusqu'à 80% des frais d'inscription pour les familles à faibles ressources. Surtout, les actions engagées suite à l'explosion de l'usine AZF correspondent à un financement très important de 46 944 euros affectés :

- à un abondement du fonds d'urgence partenarial
- à des frais d'envoi d'un courrier à tous les ressortissants agricoles habitant la zone sinistrée

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 57, fév.-mai 2002, f°166.

² Une recherche de terrains sur la côte Atlantique avait été entreprise et suspendue du fait de la guerre. La colonie à Vieux-Boucau commencera finalement à fonctionner à partir de l'été 1957.

- des frais de parution d'un communiqué dans le journal « La Dépêche du Midi »
- au coût salarial des assistants sociaux M.S.A. mis à disposition dans les cellules d'accueil d'urgence

Au total, 113 260 euros ont été engagés pour le plan de lutte contre la précarité pour l'année 2001. Plusieurs cas concrets illustrent l'intervention de l'institution dans le cadre de la lutte contre la précarité. Ainsi, un homme ayant des problèmes de santé et son épouse travaillent pour le même employeur chez qui ils sont logés. En cas de licenciement pour inaptitude, ils perdent leur logement en même temps que l'emploi. Une rencontre a donc lieu avec l'employeur pour un aménagement du poste de travail pour une durée de trois ans. Il s'agit de permettre au couple de rester le plus longtemps possible sur le poste. Dans ce cas, le médecin du travail précise au Comité Stratégique Précarité que « *les aspects médicaux s'ajoutent aux aspects techniques et à l'accompagnement psychologique* »¹. Un autre cas concerne un salarié d'une coopérative en arrêt maladie suite à un accident du travail depuis un an et demi. Sa situation familiale est également problématique puisque sa conjointe envisage de démissionner de son poste d'assistante maternelle pour s'occuper de son mari. Voyant sa situation comme une régression, le salarié souhaite tout abandonner. Les interventions du médecin, et de membres du Conseil d'administration de la M.S.A. ont permis un accompagnement psychologique pour soulager sa dépression et un suivi médical². Plusieurs autres exemples montrent des interventions efficaces de la part de l'institution.

B/ L'aide aux personnes handicapées

L'action en faveur des handicapés physiques ou mentaux se réalise tant au niveau départemental que national. Au niveau départemental, elle se caractérise par l'action des travailleurs sociaux, notamment des assistantes sociales : action de prévention, de détection et d'information ; aide matérielle, psychologique,

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 57, fév.-mai 2002, f°169.

² *Ibid.*

sociale, etc. Les caisses participent également à la création d'équipements spécialisés ou, financièrement, au fonctionnement des établissements. Au niveau national, les caisses centrales apportent une contribution à l'équipement sanitaire et social du pays. Dès 1983, la Caisse centrale de la M.S.A. a proposé différents programmes successifs d'insertion professionnelle et sociale des personnes handicapées.

Ainsi, en 1994, est lancé un programme CAP INSERT avec trois grandes orientations :

- assurer un accompagnement social précoce destiné à favoriser l'insertion professionnelle et sociale des ressortissants agricoles
- sensibiliser le secteur professionnel et le milieu rural aux capacités des personnes handicapées
- participer à la mise en œuvre d'une politique départementale pluripartenariale en faveur des personnes handicapées.

Entre 1999 et 2002, après quelques années de baisse de l'engagement financier, les aides financières de la M.S.A. de la Haute-Garonne se sont élevées à presque treize mille euros¹ :

Engagement financier de la M.S.A. 31 sur quatre années :

	Total demandé	Total accordé	Total payé
1999	7918,20 euros	7918,20 euros	7918,20 euros
2000	14443,02 euros	12918,53 euros	6210,77 euros
2001	10093,25 euros	8570,29 euros	5061,31 euros
2002	17373,61 euros	17373,61 euros	12933,61 euros
Total	49828,08 euros	46780,63 euros	32123,89 euros

Cependant, les aides financières accordées par la M.S.A. interviennent le plus souvent dans le cadre d'un cofinancement, l'A.G.E.F.I.P.H. (Association chargée de gérer le fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées) octroyant dans la majorité des cas l'aide la plus importante. La différence entre le

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 64, sept-déc.2003, f°62.

montant des aides accordées et le montant payé s'explique notamment par le fait que lorsque l'A.G.E.F.I.P.H. n'accorde pas l'aide demandée, le projet d'insertion ne peut plus être réalisé.

La M.S.A. participe également au programme d'insertion des travailleurs handicapés (P.D.I.T.H.) de la Haute-Garonne dont l'objectif est l'insertion en milieu ordinaire de travail des bénéficiaires de la loi du 10 juillet 1987 et le maintien dans l'emploi de salariés inaptes à leur poste de travail. Il s'agit ici de développer l'offre de service, en travaillant sur les difficultés de recrutement des entreprises, les actions d'insertion en informant les publics ou de mettre en place des outils de communication comme l'envoi d'un bulletin d'information trimestriel.

Dans le procès-verbal du Comité paritaire sanitaire et sociale plénier du 29 juin 2006¹, plusieurs actions et objectifs sont énumérés. C'est l'occasion de dresser un bilan du plan « La M.S.A. avec les personnes handicapées » contractualisé avec la Caisse centrale, en 2003. Six objectifs de travail sont alors retenus :

- développer une offre d'accompagnement individuel et collectif
- sensibiliser les employeurs du milieu agricole à l'embauche des personnes handicapées
- mettre en place une action spécifique d'information et de formation sur la maladie mentale
- participer aux politiques développées localement en faveur des personnes handicapées et au décroisement des filières gérontologie et handicap
- soutenir les familles dès la survenue du handicap
- contribuer à changer le regard des autres

Pour favoriser l'intervention précoce auprès des familles connaissant des situations de handicap, une fiche de liaison a été mise en place entre les services sociaux hospitaliers et le service social de la M.S.A.. Pour soutenir dans leur

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 80, sept.-déc.2006, f°42.

quotidien les familles ayant un enfant handicapé de moins de vingt ans, il est proposé, depuis 2005, un accompagnement personnalisé aux familles qui le souhaitent et un soutien financier complémentaire pour les familles ayant des difficultés à concrétiser leur projet de vacances. Egalement, la M.S.A. de la Haute-Garonne se mobilise pour faire accepter la différence à travers l'organisation de journées de sensibilisation auprès des jeunes collégiens. Elle participe à la création de Site pour la Vie Autonome (S.I.V.A.), mis en place sur le département depuis 2004.

La loi du 11 février 2006 pour l'égalité des droits et des chances la participation et la citoyenneté des personnes handicapées crée une prestation de compensation dans le but de prendre en charge les surcoûts liés au handicap dans la vie quotidienne. L'action de la M.S.A. de la Haute-Garonne répondait jusqu'alors aux besoins non couverts par le champ de la protection légale. Cependant, n'ayant été positionnée que par une réaffirmation de sa participation aux commissions de droits et de l'autonomie des personnes handicapées, la M.S.A. de la Haute-Garonne poursuit les actions prévues dans le plan d'actions, dans la limite du champ d'application de la loi.

SECTION II : Soutenir le milieu rural

Paragraphe 1 : Dynamiser le milieu rural

Depuis 1981, une politique d'action sociale, menée en collaboration avec les pouvoirs publics, a permis la mise en place d'un programme d'actions pour la revitalisation du milieu rural (P.A.R.M.). Trois axes essentiels du développement social ont ainsi été définis :

- l'amélioration du cadre de vie
- le maintien et le développement des services
- la promotion de la vie associative

Le Plan d'action sanitaire et sociale (2000-2005) rappelle parmi les objectifs le renforcement de la cohésion du tissu social rural¹. Celui-ci est réalisé par l'appui de l'institution sur le terrain, notamment en participant au développement de services, de lieux d'animation et d'échanges. Le contrat de développement social territorialisé (C.D.S.T.) constitue un outil privilégié de la dynamisation de l'espace rural. Il s'agit d'une « *action sociale collective [qui] s'inscrit dans une logique de développement social local ou [d'une] intervention sociale globalisée* ». Deux principes président à sa mise en œuvre : la participation des acteurs locaux (associations, élus, ...) et de la population, puis l'inscription dans une logique territoriale, c'est-à-dire une « *réponse à une réalité sociale, économique, culturelle et non uniquement administrative* ». Il s'agit d'une dynamique, d'une action sociale sur un territoire délimité. L'objectif est de contribuer « *à maintenir ou à reconstruire le lien social en milieu rural par la mise en exergue et en synergie des potentialités, des compétences, des ressources pour favoriser l'émergence de projets sur le territoire* »². Au préalable, un diagnostic social doit être réalisé afin de déterminer clairement des besoins, des problèmes, dégager une problématique générale et définir un projet social. Le projet doit être limité dans le temps (trois ans). Pour la Haute-Garonne, trois exemples peuvent être présentés puisque ces C.D.S.T. ont été réalisés à Aurignac en 2004, à Auterive en 2002 et à Cadours en 2001.

A Aurignac deux commissions ont ainsi dégagées des pistes d'actions. La « Commission personnes âgées », afin d'améliorer la qualité de vie des personnes retraitées du canton, propose de favoriser l'information sur les services existants, d'organiser des ateliers de prévention liés au vieillissement, de mettre en place de nouveaux services comme le jardinage, des petits travaux d'entretien, etc... Quant à la « Commission jeunes », elle propose de créer une dynamique cantonale autour des jeunes en mettant en place un pôle d'activités artistiques (chorale, etc...), de mettre à profit les activités sportives existantes pour créer des événements à l'échelle du canton ou encore de favoriser la découverte de nouveaux sports par le biais de stages.

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 74, juil.-sept.2005, f°84.

² *Id.*, f°96.

A Cadours également, plusieurs commissions ont été créées dans cette optique. La « Commission jeunes » réfléchit à des pistes de projets et a réalisé une cassette vidéo sur l'histoire du pays de Cadours avec la Fédération Départementale des Foyers Ruraux et le soutien de fonds européens. Grâce à la « Commission Cadre de vie », la problématique des sentiers de randonnée a été reprise par la Communauté de communes. Enfin, la « Commission personnes âgées » travaille à la réalisation d'un livret d'information destiné aux personnes âgées et à la création d'une association d'échanges de savoirs.

Redynamiser le milieu rural passe donc par la mise en place d'actions collectives qui intègrent directement les populations. Cette politique passe également par une aide à la profession. Le rapport d'activité de l'action sanitaire et sociale de 1997 montre ainsi que le principal domaine d'intervention des assistants sociaux concerne, avec 35% des interventions, des interventions relatives à l'activité professionnelle et à la retraite¹. Les programmes d'actions pour la revitalisation du Milieu (P.A.R.M.), notamment celui de Salies du Salat, propose la mise en place d'un réseau d'aide aux jeunes demandeurs d'emploi ou une aide à la recherche d'activités d'appoint pour les exploitants agricoles². Quant au Plan d'action sanitaire et sociale (2000-2005), un axe prévoit de conseiller les jeunes installés, une aide au maintien de l'activité professionnelle en cas de problème de santé de l'exploitant et un soutien des exploitants en difficultés qui sont signalés au service social par l'Association de défense des agriculteurs en difficultés³.

Paragraphe 2 : La médecine préventive comme soutien des ressortissants agricoles

La préoccupation de la M.S.A. pour la médecine préventive est justifiée par les risques de maladie et d'accident importants dans le milieu agricole. Le développement du machinisme entraîne des accidents corporels, l'emploi des engrais chimiques, de produits favorables à la croissance des plantes ou des

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 38, avril-juin 1998, f°133.

² *Id.*, tome 42, mars-avril 1999, f°198.

³ *Id.*, tome 74, juil.-sept.2005, f°84.

animaux peut entraîner des intoxications, le contact avec les animaux peut être à l'origine de maladies infectieuses. Aussi, les actions de prévention s'articulent essentiellement autour d'examens de santé gratuits et des services de la médecine du travail. Cette dernière, instituée en 1946 dans le secteur commercial et industriel, est devenue obligatoire pour les salariés agricoles en 1966. Sa gestion est confiée à la M.S.A. L'objectif est de protéger les salariés contre les risques qu'ils encourent lors de leur activité professionnelle à travers la prévention des accidents, la protection contre certaines nuisances, l'adaptation des postes de travail et la surveillance médicale des intéressés. Ainsi, dans sa politique de soutien au milieu rural, la M.S.A. de la Haute-Garonne s'efforce de développer son action sanitaire et de faire en sorte que les ressortissants agricoles deviennent eux-mêmes acteurs de leur santé. Dès 1977, l'institution souhaite réorienter un système encore trop axé sur le curatif, au détriment du préventif. Une action d'information et d'éducation est alors adoptée pour permettre aux gens de perdre des habitudes néfastes. Une action d'éducation sanitaire est décidée portant l'accent sur l'alimentation et les abus de médicaments, puis sur le développement des méthodes de dépistage du cancer du sein et la prévention des troubles du développement de l'enfant au foyer¹. Le plan d'action sanitaire 2000-2005 évoque, parmi ses priorités d'action, la contribution au maintien du capital santé en sensibilisant à la santé au travail à l'aide d'examens de santé gratuits, des campagnes de vaccination, en développant la prévention bucco-dentaire des jeunes, en participant à des opérations spécifiques de prévention comme le cancer du sein ou les risques phytosanitaires et en facilitant la prise en charge des frais médicaux non remboursés ou très partiellement comme les cures thermales².

La prévention santé des ressortissants agricoles de la M.S.A. de la Haute-Garonne est très forte en ce qui concerne la prévention des accidents du travail. En 1972, le législateur a institué un régime d'assurance obligatoire contre les accidents du travail et les maladies professionnelles au profit des salariés agricoles. La gestion de cette assurance et le service de Prévention des Accidents du travail et des maladies professionnelles ont été confiés à la M.S.A.. La mise en

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 14, sept.1977-nov.1978, f°50.

² *Id.*, tome 74, juil.-sept.2005, f°84.

œuvre de la prévention des accidents du travail n'a été véritablement effective qu'à partir de 1975. Dès 1977, un programme¹ très complet prévoit des :

« -actions de sensibilisation telles que la distribution de calendriers, d'affiches et d'objets divers ainsi que la participation aux manifestations agricoles grâce au stand mobile et à des projections de film

-actions d'information basées sur des journées de prévention destinées aux différents secteurs d'activité et sur la collaboration avec les écoles d'agriculture

-aides financières incitatives pour l'installation de sièges antivibratoires sur les tracteurs agricoles et forestiers et pour la protection des cardans

-octroi de prêts, subventions, ristournes, dans des conditions réglementaires dans les entreprises fournissant un effort particulier en matière de prévention

-des études particulières, d'une part sur le bruit, d'autre part sur les causes des accidents survenus aux salariés dans les exploitations agricoles »

Lorsqu'en 1991, la M.S.A. fait un bilan de son action, elle constate que le résultat est très positif puisque tant au plan national qu'au plan départemental, il a été enregistré, sur la période 1976-1989, une baisse du nombre des accidents du travail ainsi que de leur fréquence, ce qui est aussi une source d'économie pour la collectivité. En francs, le coût total des accidents du travail pour l'ensemble de la France (soins remboursés, indemnités particulières et rentes) a diminué de 32,5%. Pour la Haute-Garonne, cette diminution est très nettement supérieure, soit 45%². Cependant, la prévention en la matière est un combat perpétuel qui réapparaît sans cesse dans les procès-verbaux du Conseil d'administration malgré une adaptation de la notion même de prévention car le contexte a évolué. Désormais, la M.S.A. met en place une prévention de la deuxième génération, instaurant une démarche plus qualitative que quantitative. Les problèmes de sécurité sont abordés de manière globale à travers des actions concernant tous les facteurs influençant la marche de l'exploitation et de l'entreprise. Il s'agit d'améliorer la

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 13, oct.1976-sept.1977, f°98.

² *Id.*, tome 43, avril-juin 1999, f°53.

formation des hommes, la conception et l'installation des matériels, les modes opératoires et les conditions de travail en général. Cette nouvelle conception de la prévention intègre également des notions comme la préservation de l'environnement par la prise en compte de l'utilisation des produits phytosanitaires, de la qualité de vie et de certaines nuisances comme le bruit et la pollution de l'air.

DEUXIEME PARTIE
S'ADAPTER A L'ENVIRONNEMENT

CHAPITRE I

DES DIFFICULTES FINANCIERES

RECURRENTES

La population agricole est destinée à décroître dans les nations industrialisées. Dès lors, un problème se pose pour le régime agricole de protection sociale en raison de la diminution de la population active et de l'augmentation du nombre de retraités. Les moins de trente ans quittent la production agricole au profit d'autres secteurs d'activité, ce qui a des conséquences directes sur le financement du régime. Une autre difficulté est le revenu moyen par personne agricole qui est environ inférieur d'un tiers au revenu moyen des français. Dès lors, le revenu agricole est trop faible pour que son régime de protection sociale puisse être totalement financé par un prélèvement sur ce revenu alors que les prestations distribuées sont comparables à celles des autres secteurs. Des tensions naissent de ces difficultés perpétuelles de trésorerie. Dès l'origine, la participation de la collectivité nationale s'est manifestée pour les assurances sociales. Dès 1930, elles furent financées à l'aide des cotisations sur les salaires et de « majoration de l'Etat »¹. La collectivité nationale a longtemps dû venir en aide aux agriculteurs en assumant une part de son régime social par le versement du Fonds du budget général à un budget spécial de la protection sociale agricole : le « Budget annexe des prestations sociales agricoles » (B.A.P.S.A.)². Ainsi, la protection sociale du

¹ LAUR André, « Les problèmes financiers et la protection sociale des agriculteurs », in *Droit social*, n°11, novembre 1969, pp.97-106.

² Le B.A.P.S.A. est supprimé par l'article 40 de la loi de finances pour 2004. La loi du 30 décembre 2003 crée le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (F.F.I.P.S.A.), notamment pour prendre en charge les intérêts d'emprunts contractés par la Caisse centrale de la

monde agricole est caractérisée par une forte dépendance à la solidarité nationale. Quatre sources de financement interviennent : les recettes contributives (cotisations et C.S.G.), les impôts et taxes affectés, les transferts en provenance de la compensation entre régimes de Sécurité sociale et éventuellement une subvention budgétaire¹.

SECTION I : Des problèmes de recouvrement des cotisations

Paragraphe 1 : Les difficultés de paiement

L'action de la M.S.A. est constamment freinée par les difficultés de recouvrement des cotisations. Certaines sommes sont d'ailleurs irrécupérables pour divers motifs comme les départs pour des destinations inconnues, des dissolutions de sociétés sans avis préalable, des faillites sans actifs suffisants, dont la liquidation est ignorée, des décès sans héritier et sans actif net à la succession. Cependant, l'institution reste toujours préoccupée par le sort des agriculteurs, et plus particulièrement ceux qui pourraient se trouver dans l'incapacité de payer pour diverses raisons, à condition que celles-ci soient justifiées. Les raisons liées aux incertitudes climatiques telles les périodes de sécheresse, ou au contraire d'inondations, de grêle sont autant de causes pouvant mettre des agriculteurs en difficultés. Ainsi, lors du Conseil d'administration du 19 février 1991, il est rappelé que les procédures contentieuses ont été suspendues dans la Caisse depuis fin 1989 et qu'il reste à recouvrer pas moins de trente-cinq millions de francs. La raison est la conjoncture difficile des années précédentes due aux calamités, à la sécheresse, qui ont eu pour conséquence le non-paiement des cotisations de certains agriculteurs. Cependant, comme le mentionne un administrateur, plusieurs sortes de débiteurs sont à distinguer : ceux issus de la période calamiteuse et les débiteurs chroniques antérieurs à 1985². En 1990, en raison de la sécheresse, les reports de paiement accordés

M.S.A. Le F.F.I.P.S.A. est à son tour supprimé par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009. Le régime maladie des exploitants est intégré financièrement au régime général. La M.S.A ne gère plus que la partie retraite des exploitants.

¹ KESSLER Francis, *Droit de la protection sociale*, Paris, 2009, p.87.

² P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 25, déc.1990-janv.1992, f°36-37.

représentent environ 70% des restes à recouvrer auprès des non salariés agricoles, soit 48 312 549 francs. Les prévisions pour le mois d'octobre 1990 concernant la trésorerie de la caisse sont de 43 050 000 francs de déficit, ce qui aura pour conséquence des difficultés pour faire face aux échéances de paiement, notamment des prestations vieillesse¹. Quelques mois plus tard, c'est le gel d'avril 1991 qui entraîne des difficultés de paiement. Ainsi, un échelonnement des cotisations sociales dues par les arboriculteurs victimes du gel est accordé. Cent vingt arboriculteurs de la Haute-Garonne, exploitants dont l'activité arboricole représente 30% du revenu cadastral de l'exploitation et exploitants qui sont sinistrés à plus de 50%, voient leur être accordé un étalement des cotisations de l'échéances de l'automne 1991 et des acomptes du premier semestre 1992². En 2001, l'explosion de l'usine AZF entraîne aussi des problèmes pour certains ressortissants agricoles. Des actions sont alors menées par le service Action sociale de la M.S.A. de la Haute-Garonne³. Les raisons personnelles comme des successions ne sont également pas rares pour justifier la recherche de solution de compromis ou des acceptations de retard dans le paiement des cotisations. Evoquons enfin le contexte économique de crise qui touche en premier lieu les agriculteurs. Dans toutes ces situations, une recherche de solution à l'amiable pour les adhérents en situation fragile est en principe posée.

Alors qu'un rapport annuel de la Cour des comptes met gravement en cause certains dirigeants de la Caisse centrale, « La France agricole », journal de référence au niveau national titre, le 11 juillet 1997, un article « Tempête de la M.S.A. ». Les propos sont violents puisque le journal compare « *l'opacité de la Caisse centrale de la M.S.A.* » avec le « *verrouillage pratiqué par certains régimes totalitaires finissants* »⁴ et évoque « *la peur de subir des représailles* » des « *témoins du pourrissement* ». Enfin, le journal rappelle les responsabilités de la tutelle publique et des professionnels du Conseil d'administration, puis dénonce les salaires annuels du directeur général des caisses centrales.

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 24, juil.1989-déc.1990, f°173.

² *Id.*, tome 25, déc.1990-janv.1992, f°138.

³ *Id.*, tome 57, fév.-mai 2002, f°131.

⁴ *La France agricole*, 11 juillet 2007.

Face à ces attaques, le président de la M.S.A. de la Haute-Garonne, François Chibarie, considérant que le journal publiait un véritable réquisitoire contre la M.S.A. en oubliant les aspects positifs, demande un droit de réponse, en s'interrogeant sur l'objectivité de certains éditoriaux signés du rédacteur en chef. Sans remettre en cause les conclusions de la Cour des comptes, le président rappelle que le régime agricole de protection sociale a un coût de gestion modeste, inférieur à celui du régime général, et un service de proximité de qualité. Il s'agit de se défendre contre la volonté affichée dans un éditorial précédent de « La France agricole » de voir supprimer ce régime spécifique. Quant à la dénonciation de la rigueur imposée par la M.S.A. à sa base par l'intransigeance de l'application de pénalité de 10 % pour des retards de paiement, le président Chibarie rétorque qu'à côté de la rigueur imposée par les textes, la M.S.A. fait preuve de souplesse. Des remises de pénalités sont ainsi accordées lorsque des raisons fondées sont invoquées. D'autres mesures comme les plans d'étalement ou les prises en charges de cotisations permettent d'aider les agriculteurs en difficultés¹.

Paragraphe 2 : Les refus de paiement : les conflits avec la C.D.C.A.

Il convient de distinguer ceux qui ne peuvent pas payer de ceux qui ne le veulent pas. Dans ce dernier cas, la politique de l'institution est clairement celle de la rigueur et de la fermeté. Le président Chibarie rappelle ainsi, à la suite de l'occupation de la M.S.A. par la C.D.C.A. (Confédération de défenses des commerçants et artisans), le 23 décembre 1994 : « *il ne peut y avoir plusieurs catégories d'agriculteurs : ceux qui payent leurs cotisations et ceux qui ne veulent pas payer. Le dialogue proposé est le même pour tous : la M.S.A. est prête à étudier individuellement chacun des cas des agriculteurs en difficulté pour envisager des échéanciers de paiement et des prises en charge des cotisations* »². C'est avec la Confédération de défenses des commerçants et

¹ *La France agricole*, 25 juillet 1997.

² P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 30, sept.1994-juill.1995, f°53.

artisans, qui puise son idéologie dans le mouvement Poujade, que les M.S.A. vont connaître des conflits parfois violents.

Pierre Poujade commence son engagement politique au sein du Parti populaire français de Jacques Doriot, ancien communiste ayant basculé vers l'extrême-droite. Après 1940, il rejoint les « Compagnons de France », soutien du Maréchal Pétain. Devenu conseiller municipal et ayant ouvert une librairie-papeterie, il s'oppose à un contrôle fiscal. En 1953, il tient une première réunion de l'Union des commerçants et artisans et élargit, en 1955, son mouvement aux agriculteurs et aux classes moyennes indépendantes. Le poujadisme est laminé par les défaites électorales de 1957 et 1958. Le Comité des commerçants et artisans est un syndicat patronal français, fondé en 1968 en Bretagne, qui s'inscrit dans la tradition poujadiste. Ce mouvement résulte, en France, de la fusion, en 1985, du C.D.C.A. Breton et du C.D.C.A. du Languedoc Roussillon. Elle s'étendra aux agriculteurs et aux professions libérales et devient en 1990, une Confédération de défense des commerçants, artisans, agriculteurs et professions libérales. Elle souhaite défendre les petits commerçants et artisans, agriculteurs et travailleurs indépendants contre le monopole de la Sécurité sociale et le poids du système fiscal et des cotisations. Elle encourage pour cela ses adhérents à suspendre les paiements des cotisations maladie et vieillesse. Elle prône le retour à l'assurance. Hostile à l'administration, adversaire de la Sécurité sociale, en lutte contre ces régimes obligatoires, contre le monopole de la M.S.A., la C.D.C.A. est adepte des méthodes parfois violentes. Les adhérents de la Confédération usent de moyens légaux comme l'utilisation systématique des voies de recours comme l'opposition à contrainte qui permettent de multiplier le nombre de dossiers contentieux et de retarder la mise en œuvre des voies d'exécution contre les débiteurs¹. Elle use aussi de nombreux moyens extra-légaux. Des manifestations sont organisées et provoquent des destructions de caisses de retraites et de maladie, parfois même des émeutes comme à Bordeaux, en 1995, où des bureaux ont été incendiés. La C.D.C.A. s'attaque aux biens tant des M.S.A. qu'à ceux des

¹ CASTRO Pierre, « Les vicissitudes de l'implantation de la loi d'assurance obligatoire dans le régime des non salariés », in *Assistance et assurance : heurs et malheurs de la protection sociale en France*, Colloque de Bordeaux, 16, 17 et 18 novembre 2006, sous la direction de Gérard Aubin, Yann Delbrel et Bernard Gallinato-Contino, Association pour l'étude de l'Histoire de la Sécurité sociale, Paris, 2008, pp.163-175.

personnes privées responsables professionnelles, met en œuvre des processus d'intimidation du personnel et saccage les services contentieux. La Caisse centrale de la M.S.A. évoque, en 1998, l'intervention de la C.D.C.A. dans certains départements en vue de reprendre une partie des contrats de retraite complémentaire¹. Le président de cette confédération est condamné, en 1996, par le tribunal correctionnel de Montpellier pour menace de mort contre un juge dans l'exercice de ses fonctions et détention d'armes de quatrième catégorie. Il sera assassiné en 2001.

Plusieurs conflits entre la C.D.C.A. et la M.S.A. naissent des contestations de payer les cotisations sociales. Pour la C.D.C.A., la M.S.A. agit en situation de monopole. Elle conteste à la mutualité le pouvoir d'appeler les cotisations sociales en s'appuyant sur l'absence de dépôt des statuts dans les formes prévues pour les syndicats professionnels. Pour la M.S.A., en revanche, l'affiliation à un régime de protection sociale est obligatoire et est lié à l'appartenance professionnelle. Dans le cadre de la mission de service public qui lui a été confiée par le législateur, elle a été chargée de la gestion du régime de protection sociale des exploitants et des salariés agricoles. A ce titre, elle doit appeler les cotisations sociales et assurer leur recouvrement afin de financer les prestations sociales qu'elle verse à ses adhérents. Cette obligation est « *d'ailleurs rappelée dans la Convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole, le 30 juillet 1998* ». Dans l'exercice de cette mission de service public, les Caisses de mutualité sociale agricole disposent de moyens de recouvrement des cotisations impayées. Par ailleurs, « *les dispositions du Code rural permettant aux Caisses de mutualité sociale agricole de se constituer sous la forme d'un syndicat professionnel sont facultatives. Elles ne remettent pas en cause le respect du fondement de l'organisation du système de protection sociale français* »².

Face à ces contestations perpétuelles, la mutualité utilise la procédure de l'opposition à tiers-détenteur, technique qui permet de pouvoir faire opposition

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 38, avril-juin 1998, f°85.

² *Id.*, tome 42, mars-avril 1999, f°120.

auprès de ceux à qui sont versées les aides communautaires. La M.S.A. ne fait opposition que pour la somme qui lui est due. La personne a quinze jours pour reconnaître qu'elle doit des cotisations à la M.S.A. : cette reconnaissance est, par exemple, envoyée à l'O.N.I.C. (Office national interprofessionnel des céréales) qui verse la différence de la prime à l'intéressé. Si l'intéressé refuse de reconnaître sa dette, l'O.N.I.C. retient l'intégralité de cette somme en attendant de verser le montant des cotisations à la M.S.A. C'est l'utilisation de cette procédure qui entraîne, le 23 décembre 1994, l'envahissement de l'immeuble de la M.S.A. et, en particulier, l'occupation des bureaux du directeur et du président.

François Chibarie est élu à la fin du mois de décembre 1994 comme président de la M.S.A. de la Haute-Garonne. A peine élu, il a à faire face à des manifestations de membres de la C.D.C.A. qui vont jusqu'à séquestrer les dirigeants de l'institution. Ils demandent le retrait immédiat des oppositions à tiers détenteurs sur les aides communautaires pour onze agriculteurs. Il faut l'intervention des forces de l'ordre pour arriver à libérer les séquestrés. Lors de l'occupation, les locaux ont été salis, des extincteurs déplacés, des aliments dérobés au restaurant d'entreprise, mais peu de dégâts matériels sont à relever. A la suite de ces événements, la M.S.A. porte plainte mais l'affaire restera sans suite en raison de l'amnistie qui suivra immédiatement l'élection présidentielle de 1995.

Cependant, les tensions entre le mouvement et la M.S.A. ne s'arrêtent pas là. Les plaintes d'adhérents de la M.S.A. affiliés à la Confédération de défense des commerçants et artisans entraînent, en 1999, une mise en examen de la présidente de la M.S.A. et de la Caisse centrale de la M.S.A., Jeannette Gros (présidente entre 1997 et 2005) et de son directeur général. Il s'agissait de deux adhérents débiteurs de cotisations auprès de la M.S.A. du Doubs (soutenus par la C.D.C.A. Européens) qui contestaient à la M.S.A. le pouvoir d'appeler et de recouvrer des cotisations. Le premier adhérent débiteur du département du Doubs dépose ainsi, le 23 décembre 1998, une plainte pour escroquerie et tentative d'escroquerie. Le second s'associe à cette action pénale le 26 février 1999. Le T.G.I. de Besançon rend une ordonnance de non-lieu en date du 10 août 1999 et précise qu' « *en réalité ces plaintes ne doivent être perçues que comme des contestations d'un*

régime de protection sociale fonctionnant pourtant dans la plus parfaite légalité. Elles ont essentiellement pour objet de nuire à l'image de marque de la Mutualité sociale agricole et de retarder au maximum le paiement des cotisations dont ces agriculteurs sont débiteurs ».

Le juge d'instruction a constaté que les plaignants n'ont apporté aucune preuve des faits qu'ils reprochaient à la M.S.A. et a exclu toute faute de ses dirigeants. Cette décision de justice confirme que la M.S.A., organisme de protection sociale obligatoire, est légitimement fondée à appeler et à recouvrer des cotisations qui constituent la contrepartie des prestations qu'elle verse à ses adhérents. Le 20 janvier 2000, la chambre d'accusation du tribunal de Besançon confirme le non-lieu. Le juge souligne le caractère abusif de la plainte et précise que la M.S.A. a capacité à agir et assumer les fonctions qui lui sont dévolues par la loi.

Des échanges donnent lieu à des courriers, dans le journal « La France agricole », dans lesquels Jacques Beauville, Président de l'Association interdépartementale de défense et d'entraide rurale, dénonce, dans la lignée de la C.D.C.A., des cotisations trop élevées et le monopole de la mutualité. Les exploitants français paieraient beaucoup plus de charges sociales que leurs homologues européens. Il s'agit, à travers la M.S.A., de dénoncer le régime social français dans sa globalité. Le président Chibarie rétorque enfin que « *dans un état de droit, on ne choisit pas de payer ou non ses impôts ou ses cotisations sociales* », tout en renvoyant aux procès qui concernent les membres de la C.D.C.A..

Section II : Des mises en cause par la tutelle

Organisme privé chargé d'une mission de service public, la M.S.A. voit peser sur elle la tutelle de l'Etat. Ce dernier exerce à la fois un contrôle *a priori* et *a posteriori*. Comme tous les organismes de Sécurité sociale, la M.S.A. est soumise au livre I^{er}, partie réglementaire du Code de la Sécurité sociale, qui aboutit notamment à l'intervention de l'Inspection générale de la Sécurité sociale. Peuvent également intervenir l'Inspection générale des affaires sociales ou

l'Inspection des finances pour des missions d'audit, de conseil ou de contrôle. Quant à la Commission des comptes de la Sécurité sociale, elle analyse les comptes des régimes de Sécurité sociale, qui intègrent le régime agricole. Enfin, la Cour des comptes réalise régulièrement un rapport sur le fonctionnement de la M.S.A.¹. Tous ces contrôles ont abouti à plusieurs mises en causes de la M.S.A. de la Haute-Garonne et, même, de la Caisse centrale de la M.S.A. pour des dysfonctionnements et des difficultés de trésorerie.

Paragraphe 1 : Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales

Le 28 décembre 1966, le président Durrieu fait part au Conseil d'administration d'une enquête effectuée par l'inspecteur général de la Sécurité sociale, Michel Lucas. Ce dernier a examiné les dossiers vus au cours de la réunion du 27 juillet 1965 portant sur la situation de tous les administrateurs. De nombreuses situations sont dénoncées dans le rapport et entraînent les contestations vives de la mutualité de la Haute-Garonne qui dénonce « *les conséquences fâcheuses, pour les bonnes relations entre la profession et l'administration, de contrôles aussi clairement orientés à l'encontre de l'autonomie mutualiste* » et s'élève contre « *la mesquinerie des procédés* »². Seuls les aspects négatifs auraient été abordés sans aucune mention des aspects normaux de fonctionnement. La réponse faite par le Conseil d'administration s'organise en deux parties. Une première partie traite d'un aspect jugé essentiel du rapport, la régularité de la composition du Conseil d'administration et de la commission de recours gracieux. Une seconde partie traite d'aspects jugés secondaires, concernant notamment le président, les administrateurs ou encore le salaire des agents de direction.

-Contentieux de la liste électorale :

Le contentieux de la liste électorale de l'éligibilité et des opérations est réglé par la loi et relève d'un tribunal. Dans ces conditions, lorsque les

¹ Jurisclasseur, *op.cit.*

² P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 4, oct.1966-fév.1968, f°13.

délais de recours sont épuisés ou lorsque le juge, saisi d'une contestation, l'a tranchée, il est impossible, en droit, de remettre en cause la validité d'un vote ou d'une élection. Pour la caisse, les membres du conseil d'administration sont en fonction en vertu d'opérations électorales sur la validité desquelles il n'y a pas lieu de s'interroger actuellement. De plus, aucune irrégularité n'a présidé à la désignation des administrateurs en place. Il est vrai que, par suite d'un envoi tardif des convocations pour l'assemblée générale du 27 septembre 1968, deux candidats ont contesté avec succès les élections pour le troisième collègue. Ils ont été élus à l'assemblée générale suivante.

Quant aux irrégularités graves des élections de septembre 1968, le conseil d'administration s'inscrit en faux contre les affirmations du rapport. En premier lieu, comment l'inspecteur a-t-il pu se trouver en possession et faire état d'une photocopie d'un prétendu faux relatif à la candidature de Monsieur [x]. En second lieu, toutes les lettres de candidature ont été enregistrées dans le délai légal.

Enfin, les retards dans le paiement des cotisations n'ont pas l'importance qui leur est attribuée. Deux exemples sont donnés de représentants type de la catégorie d'agriculteurs de la zone pré-montagne qui ont des difficultés de trésorerie à certaines périodes de l'année du fait des particularités de l'économie locale agricole. S'ils ont des retards, ils s'acquittent avec d'autant plus de soin de leurs majorations qu'ils sont administrateurs ou membres de la commission de recours gracieux. Ils continuent à être choisis par leurs pairs parce que ceux-ci fondent l'autorité morale sur d'autres critères que le retard dans le paiement des cotisations. Si Monsieur [y] connaît des difficultés de trésorerie, c'est pour des raisons familiales fort compréhensibles et il sait qu'il doit supporter toutes les conséquences de ses retards sans que, pour autant, son autorité morale en soit atteinte auprès de ceux qui, par expérience, ont connu ces difficultés inhérentes à divers facteurs agricoles compliqués par les conséquences successorales en agriculture.

-sur les rapports entre le Conseil d'administration et la direction

Il est vrai que, dans certains cas, le conseil d'administration a statué sur des problèmes de principe concernant le personnel et la discipline et cela, avec l'accord du directeur. Il est tout aussi vrai que le directeur a demandé un avis soit au président, soit au conseil d'administration. Toutefois, cette façon de procéder, qui n'est pas irrégulière, n'a pas été préjudiciable à la bonne marche de la caisse et ne permet pas de conclure à une confusion inadmissible des pouvoirs.

-sur les rapports entre les agents de direction

Tout a bien fonctionné tant que messieurs Romain Rey, directeur, et Jacques Passarrieu, directeur adjoint, se sont partagés les tâches de direction. On prétend que tout change lorsque le président fait nommer un secrétaire général. Or, au début de la collaboration entre les trois agents de direction, tout s'est bien déroulé, mais petit à petit, la situation s'est dégradée. Ceci est dû, non pas au libellé des délégations de pouvoirs qui est conforme aux textes, ni à la formule de répartition des tâches qui a été établie en commun par les trois agents de direction et portée à la connaissance du conseil (délibération du 7 juillet 1967), mais « *uniquement à l'indolence et au désintéressement de Monsieur [x] pour des attributions qu'il n'a pas dominées* »¹. La passivité devant les tâches non accomplies imposait aux autres agents de direction de suppléer ses carences, ce qui réveillant un sentiment de frustration, le poussait à réagir par à coup. L'introduction d'un troisième élément, qui aurait dû être extrêmement bénéfique dans une communauté d'efforts et d'actions, a effectivement été un échec du seul fait de son propre comportement lorsqu'il a eu à exercer, de novembre 1968 à juin 1969, en l'absence du directeur malade, ses propres pouvoirs notamment sur le personnel dont il était le chef direct. C'est dans cette période que se situe une dégradation particulièrement sensible du climat et de la situation qui se traduit par des retards chroniques, des absences dissimulées, des irrégularités diverses

¹ Monsieur [x] est nommé secrétaire général le 5 juillet 1967. Après avis de la Commission de discipline des agents de direction du 18 décembre 1970, il est révoqué pour détournement de fonds. Suite à une procédure judiciaire intentée par Monsieur [x], la cour d'appel de Toulouse, par un arrêt du 23 décembre 1971 met le Conseil d'administration hors de cause dans l'affirmation soutenue par ce dernier qu'il avait été licencié abusivement. Voir P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 7, 10 septembre 1970, f°67 ; 22 décembre 1970, f°141 ; tome 8, 27 mars 1971, f°50 et tome 9, 4 février 1972, f°43.

allant au-delà de la fraude jusqu'au détournement décelé le 9 juin, jour de la reprise du travail du directeur....

-sur l'encadrement :

Pour l'I.G.A.S., la caisse a un encadrement pléthorique. Cependant, le conseil d'administration compare la caisse à d'autres de la région. Par ratio d'encadrement de 9,05, on entend 1 cadre pour 9,05 employés. Ainsi, la caisse de la Haute-Garonne, loin d'être mise au pilori, devrait être citée en exemple aux autres caisses puisqu'elle a, et de loin, le plus faible ratio.

-sur les problèmes de personnel

Les conditions matérielles, la dispersion des services dans des immeubles séparés, les difficultés de liaison, la diversité des aménagements créent des situations matérielles différentes portant en elle-même un aspect concret d'inégalité. Pour la caisse, on ne peut pas écrire que la surveillance attentive qui a été exercée était guidée par une « suspicion étonnante ». Le truquage du pointage était un fait patent pour des cas d'espèce précis. Il était doublé de non déclaration d'absence de l'employé qui avait fraudé. Or, le pointage « *n'a pas été érigé en institution par la Direction en place* ». Il existait déjà avant son installation en 1969. Quant aux dispenses de pointage accordées arbitrairement, elles créaient des injustices et des mécontentements qui furent exprimés par certains employés. C'est la raison pour laquelle il y fut mis fin. Il n'y a donc aucune relation entre ce changement de situation et l'action du gardien de l'immeuble dit « garçon de courses » qui recueille les cartes après pointage. Enfin, le système de sanction de retard, tel qu'il a été décrit dans le rapport, n'a subi qu'un début d'application pendant une période très courte et, comme les retards avaient pratiquement disparu, n'a pas été poursuivi. Il ne faut pas, pensons-nous, rechercher uniquement dans de tels faits les « motivations profondes de la grève d'octobre 1969 ».

-sur le financement de la trésorerie

L'I.G.A.S. reproche à la caisse une insuffisance de trésorerie justifiant le recours à des emprunts onéreux et exceptionnels pour les autres caisses, emprunts justifiés par le défaut de diligence dans le recouvrement des cotisations et des

majorations de retard. Pourtant, les emprunts effectués auprès de la caisse régionale de Crédit agricole mutuel de Toulouse pour faire face au paiement des prestations échues ont été uniquement provoqués par le retard de versement des fonds provenant du budget annexe des prestations sociales agricoles. Les emprunts (1966-1967-1968) ont toujours été inférieurs à la dette du budget annexe des prestations sociales agricoles. Est évoqué un redressement depuis 1968. La caisse affirme alors comprendre « *difficilement qu'un rapport relevant des faits échelonnés sur plusieurs années n'ait pas signalé ce redressement spectaculaire d'une situation originelle qui, si elle s'était perpétuée, aurait interdit définitivement toute possibilité d'investissements à la M.S.A.* ».

-sur le recouvrement des cotisations et des majorations de retard

La caisse reconnaît, avec le rapport de l'Union des caisses centrales, que le recouvrement des cotisations ne s'effectue pas toujours dans des conditions les plus satisfaisantes et qu'à certaines périodes, il existe des restes à recouvrer importants. Cependant, il s'agit d'un phénomène national.

-sur les faits concernant le président et les administrateurs

Les dépenses de prestige signalées par le rapporteur sont en fait peu importantes. Elles concernent une visite collective au Centre de vacances du Vieux-Boucau, décidée par le conseil d'administration, dans le but de permettre à chacun des représentants professionnels de juger du fonctionnement du centre. Ces dépenses dites de prestige ne sont pas supérieures à celles des autres caisses qui ont des établissements sanitaires ou sociaux hors de leur département ou même dans leur propre département. Enfin, si des frais de séjours ont été réglés à M. Durrieu, par contre, il n'a jamais perçu des frais de déplacement pour le voyage à Vieux-Boucau. Mais si l'on reproche au président des dépenses « de prestige », l'objectivité aurait voulu que l'on tienne compte aussi de tous les frais dont il n'a jamais demandé le remboursement, bien qu'ils concernaient directement l'exécution de son mandat.

-sur les salaires des agents de direction

La direction ne bénéficie pas de traitement spécialement favorisé, elle subit le sort commun fixé par les dispositions de conventions collectives. L'I.G.A.S.

relève notamment les salaires trop majorés, à son avis, par l'ancienneté. L'ancienneté contribue, légalement, à augmenter sensiblement le salaire puisqu'elle atteint le plafond aussi bien pour le directeur que pour le directeur adjoint. La circulaire de juillet 1968 a été appliquée à la lettre, à la suite d'une décision du conseil le 21 août 1968.

Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales conclut, malgré toutes les justifications de la M.S.A., à la dissolution du Conseil d'administration, au retrait d'agrément des agents de direction et à la nomination d'un administrateur provisoire. Ces mesures préconisées sont alors remplacées par le ministère de l'agriculture en révocation du Président du Conseil d'administration. Après une audition demandée au secrétaire d'Etat à l'agriculture qui se déclare convaincu de « *la parfaite honorabilité et de la probité absolue de monsieur le président Durrieu* », un compromis fut trouvé. Dans le cas où le président Durrieu donnerait sa démission, il n'y aurait ni mise en cause des agents de direction en fonction, ni mise en cause des administrateurs. Le Président Durrieu donne sa démission qui prend effet le 12 avril 1971¹.

Paragraphe 2 : Les recommandations de la tutelle

Au début des années 1980, la M.S.A. de la Haute-Garonne connaît de nouvelles difficultés financières qui provoquent l'intervention de plusieurs institutions de la tutelle. Le directeur fait lui-même état devant le Conseil d'administration des difficultés croissantes de la caisse depuis 1979 pour le recouvrement des cotisations et le paiement des prestations qui entraînent des paiements bloqués en raison du manque de trésorerie. Une autre conséquence est le blocage des prêts du Crédit Agricole, qui ne peuvent dépasser un certain quota et qui entraîne également une gêne dans le financement des organismes².

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 8, janv-nov.1971, f°76.

² *Id.*, tome 17, juin 1981-fév.1982, f°78.

Deux lettres du Directeur régional du travail et de la protection sociale agricole¹, du 15 décembre et du 29 décembre 1980, adressées au Président de la M.S.A. de la Haute-Garonne, indiquent que les résultats sont très éloignés des instructions ministérielles et attirent l'attention du Conseil d'administration sur l'ensemble des abattements à envisager afin d'obtenir une économie de quatre millions de francs. Plusieurs recommandations sont faites en ce sens pour permettre un redressement des comptes. Des économies doivent être réalisées sur les salaires et les charges sociales. Le directeur régional félicite la M.S.A. de la décision de ne pas remplacer les sept employés partant à la retraite en 1981 mais encourage à aller plus loin dans cette compression des charges sociales. Ainsi, malgré les directives ministérielles, la M.S.A. a prévu l'utilisation de cent quarante-quatre mois de personnel temporaire dont trente-deux pour pallier les absences pour congés annuels. Il est demandé que soit supprimés les trente-deux mois de « temporaires vacances » et de prévoir, pendant la période des congés, « *la continuité du service sans recours à la charge de ce personnel supplémentaire* ». Egalement, le Directeur régional souhaite que des travaux d'entretien d'immeuble, qui nécessitent un crédit, soient différés. De la même façon, une étude sur l'état de la construction de l'immeuble doit être différée. Plusieurs mesures sont évoquées à la suite dont le rappel, pour ce qui est du budget d'action sanitaire et sociale, d'une circulaire du 27 août 1980 confirme la liberté d'établissement de ce budget, à la condition que le taux de progression global s'inscrive dans la limite de 13%. Les crédits inscrits au titre de l'aide aux familles, en augmentation de 78,50%, doivent être revus à la baisse.

Les interventions de la tutelle étatique se poursuivent puisque, le 3 août 1981, une lettre du ministère de l'agriculture au président de la M.S.A. de la Haute-Garonne pousse à mettre en œuvre « *un ensemble de mesures de redressement* » et à effectuer « *les prévisions de dépenses afin d'éviter le renouvellement de certaines erreurs dans le calcul des avances* ». Surtout, il apparaît indispensable de prendre les dispositions nécessaires « *pour améliorer le recouvrement des cotisations* »². Encore, le 8 avril 1983, le Comité départemental

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 16, mars 1980-mars 1981, f°155.

² *Id.*, tome 17, juin 1981-fév.1982, f°85.

d'examen des comptes des organismes de Sécurité sociale émet un avis défavorable sur les comptes de la M.S.A. de la Haute-Garonne¹ pour l'exercice 1981 et relève :

« -qu'aucune mesure urgente et nécessaire préconisée lors de l'examen des comptes des exercices précédents n'a été prise par les responsables de la caisse pour le recouvrement, la mise à jour des bases ou les remises gracieuses de pénalités de retard

-que les prestations sont payées en retard avec un pourcentage d'erreurs important

-que la caisse ne maîtrise ni la technique informatique, ni la charge financière de la caisse

-qu'il n'existe aucun contrôle efficace de la progression des charges budgétaires d'où le déficit constaté en fin de gestion ».

C'est ensuite au tour de la Cour des comptes, par une lettre du 29 mars 1984 du président de la cinquième chambre, de relever les critiques faites à la gestion de la caisse et de demander quelles mesures ont été prises. Le 3 mai 1984, un nouvel avis défavorable pour l'exercice de 1982 est formulé par le Comité départemental d'examen des comptes des organismes de Sécurité sociale. Le Comité reprend les critiques formulées pour l'exercice précédent².

Devant toutes ces critiques, le Conseil d'administration apporte tout de même plusieurs justifications qui relativisent sérieusement les problèmes de gestion évoqués. Il constate que :

« -si le taux de recouvrement n'est encore que peu amélioré les raisons en sont connues : par ailleurs, au moment du contrôle il était facile de constater que le contentieux était sur le point de reprendre ; de plus, des poursuites n'ont pu être engagées envers les rapatriés qui sont nombreux dans la Haute-Garonne ;

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 19, fév.1983-mars 1984, f°80.

² *Id.*, tome 20, mars 1984-avril 1985, f°40.

-le contrôle interne existait dans tous les Services Prestations lors du passage des inspecteurs ;

-de nombreuses caisses connaissent des difficultés de trésorerie sans que leurs comptes fassent pour cela l'objet d'un avis défavorable ;

-la justification des comptes n'était pas en effet encore totale au moment du contrôle ;

-le budget et l'arrêté des comptes étant votés par les administrateurs des Caisses participantes, après examen par le Comité Directeur, les caisses conservent la maîtrise financière de leur Centre informatique »¹.

En réponse à une lettre de la Cour des comptes du 9 janvier 1986, le Conseil d'administration souligne également que les errements relevés à l'occasion de l'enquête sur la gestion de l'A.M.E.X.A. (assurance maladie-maternité-invalidité des exploitants agricoles) étaient dus en partie à la situation particulière du Service « Bases et Recouvrements » de la caisse de la M.S.A. de la Haute-Garonne qui avait pris beaucoup de retard lors du changement de système informatique. Enfin, tout en reconnaissant la nécessité de recouvrer les cotisations, il ne peut pas négliger la situation particulière de l'agriculture du département, plusieurs fois sinistré, qui entraîne pour un certain nombre d'adhérents, malgré leur bonne volonté, l'impossibilité de régler leurs cotisations dans les délais².

Paragraphe 3 : Des dysfonctionnements dénoncés par la Cour des comptes

Les interventions de la Cour des comptes sont prises dans le cadre du contrôle de la Cour sur les organismes de Sécurité sociale prévu à l'article sept du décret du 8 mai 1950³. Ainsi, en 1965, elle condamne l' « *insuffisance de l'action engagée à l'égard des débiteurs défaillants. Ce n'est qu'en mars 1963 qu'ont été envoyées les mises en demeure relatives aux cotisations 1961 et 1962. Il est*

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 20, mars 1984-avril 1985, f°40.

² *Id.*, tome 21, avril 1985-mars 1986, f°140.

³ La cour délibère sur le rapport des magistrats, communique ses observations tant à l'autorité de tutelle qu'au président du Conseil d'administration de l'organisme intéressé.

indispensable que votre caisse fasse preuve de plus de diligence à l'encontre des mauvais payeurs ». Cent trente-sept prestations ont été indûment versées. La M.S.A. doit se justifier. Une lettre du 30 juin 1966 relativise les condamnations de la Cour et met en avant la souplesse de gestion de la caisse nécessaire à une politique juste de prestation. Ainsi, l'ensemble des impayés concernant l'A.M.E.X.A., au 31 mai 1966, représente 2,233% des émissions globales effectuées depuis la création de cette branche. Quant à la rigidité administrative, elle modifie « les conceptions mutualistes et humaines qui sont le propre d'un Conseil d'administration conscient des difficultés d'un grand nombre d'adhérents aussi gênés par manque de moyens intellectuels pour comprendre des obligations toutes nouvelles que par manque de moyens financiers pour payer, dans les délais voulus, les cotisations demandées, car les disponibilités de trésorerie n'apparaissent qu'au moment des récoltes »¹.

En 1997, le rapport annuel de la Cour des comptes² dresse un catalogue de dysfonctionnements et d'irrégularités relevant parfois du droit pénal et qui vont être la cause de profonds bouleversements au sein des instances dirigeantes de la C.C.M.S.A. La vérification des comptes concerne les années 1993 à 1995. Ces dysfonctionnements relèvent de la caisse centrale et non de la M.S.A. de la Haute-Garonne. Cependant, l'impact et les conséquences sont si grands qu'ils affectent nécessairement les caisses locales.

A/Les critiques par la Cour des comptes

1-Les critiques concernant le fonctionnement de la caisse centrale

-La dénonciation de certaines dépenses

La critique des dépenses de fonctionnement est d'autant plus importante que les exercices 1994 et 1995 de la caisse centrale ont été déficitaires, de 27,3 millions et de 9,5 millions. Les dépenses ont continué à augmenter. Plusieurs dépenses excessives sont signalées. En premier lieu, la rémunération des agents

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 3, avril 1965-oct.1966, f°157.

² Cour des comptes, Rapport public 1997, novembre 1997, pp.238-283.

de direction est trop élevée. Ainsi, durant l'année 1995, sur les 35 agents de direction, 19 ont perçu une rémunération brute annuelle supérieure à 500 000 francs et 9 ont touché plus de 600 000 francs. L'écart moyen entre les dix rémunérations les plus élevées et celles des quatre caisses nationales du régime général est de 26,7%. De plus, certains agents de direction peuvent recevoir d'importants compléments de salaire provenant notamment de l'Union des Caisses centrales de mutualité agricole ou de Groupama. En second lieu, plusieurs autres dépenses de fonctionnement sont dénoncées comme celles liées à l'accès à un restaurant de direction, les nombreux voyages en province ou à l'étranger, notamment les congrès, colloques et voyages d'étude qui entraînent de nombreux déplacements à travers le monde, ou encore l'installation de services au cœur du 8^{ème} arrondissement de Paris à des loyers plus élevés que ceux du marché locatif parisien.

-La dénonciation de certaines passations de marchés

Pour la Cour des comptes, « *la quasi-totalité des marchés de travaux et de fournitures conclus par la caisse centrale l'ont été en dehors des règles prévues par le code des marchés* »¹. Ainsi, d'importants marchés de matériels et de logiciels informatiques, puis des impressions de documents, ont été confiés à des entreprises sans mises en concurrence préalable. Egalement, en 1994, l'institution est engagée dans la recherche d'une nouvelle identité et d'un nouveau logo, sans consultation préalable du conseil d'administration. Le coût de l'opération dépasse 2,6 millions de francs. Dans le domaine des études et de la concurrence, la caisse a contourné les règles du code des marchés publics imposant, pour les sommes supérieures à 300 000 francs, un appel à la concurrence. Pour cela, elle a passé à une société de conseil une étude pour 250 000 francs, tout en rémunérant deux autres sociétés, liées à la première, pour des travaux de 284 640 francs et 264 644 francs². Enfin la restructuration du centre hospitalier de la commune de Saint-Saturnin « *a donné lieu à de multiples incohérences et entorses à l'égalité des candidats aux divers appels d'offres* ».

¹ Cour des comptes, *op.cit.*, p.245.

² *Id.*, p.246.

2-La critique des actions financées par la caisse centrale

-L'action sanitaire et sociale

L'action sanitaire et sociale de la C.C.M.S.A. est très coûteuse, bien que ne bénéficiant que peu aux ressortissants agricoles. La caisse centrale a ainsi confié la gestion de six établissements nationaux qu'elle a acquis de 1961 à 1989 à des associations dont elle est adhérente. Elle prend en charge les dépenses liées au gros entretien des immeubles, alors même que la part des ressortissants agricoles dans la clientèle de ces établissements est particulièrement faible. De la même manière, l'aide aux vacances, par des centres gérés par les caisses départementales, s'adresse à tous publics. Le soutien financier massif de la caisse centrale peut fausser le jeu de la concurrence avec les autres centres privés et ne bénéficie encore que peu aux ressortissants agricoles qui ne représentent que 30% de la fréquentation de ces établissements. En ce qui concerne les M.A.R.P.A., il n'y a pas d'informations précises et récentes sur le fonctionnement de ces maisons, leur situation financière, leur taux d'occupation et le nombre de ressortissants agricoles.

Enfin, il a été réservé une enveloppe de 500 000 francs pour effectuer sur trois sites des expériences d'hébergement de groupes de deux ou trois personnes âgées dans le cadre d'un « accueil familial ». Toutes ces expériences ont été localisées dans la commune de Saint-Saturnin dont le maire est le directeur général adjoint de la caisse centrale. Une subvention de 300 000 francs a ainsi été versée à une association locale de gestion de l'action sanitaire et sociale sans que la C.C.M.S.A. puisse préciser l'usage qui en a été fait et sans que le conseil d'administration n'ait été informé des suites de l'expérimentation.

-L'action internationale

En 1995, l'Union des caisses centrales de mutualité agricole, Groupama et la Fédération nationale de la mutualité, ont créé l'association pour le développement international de la mutualité agricole (A.D.I.M.A.). Contrôlée par la caisse centrale, l'association ne dispose d'aucun moyen propre. Sa seule fonction aurait été en réalité d'encaisser les fonds versés par l'Union européenne, leur gestion échappant ainsi à l'agent comptable de la caisse centrale. La

trésorerie de l'A.D.I.M.A. atteint 1,3 million de francs en juin 1996. Les subventions européennes tiennent compte de dépenses de personnel correspondant à l'intervention d'experts et de coordinateurs. En pratique l'association ne reversait pas les sommes correspondantes¹.

-Les frais de développement des assurances complémentaires facultatives

Une autre anomalie grave naît du financement des assurances complémentaires facultatives. En effet, en 1995, est mise en place une direction de la prévoyance afin d'assurer le développement de produits d'assurances complémentaires facultative, l'un pour la retraite (Coreva), l'autre pour la santé (Mutualia). Des dépenses engagées pour le développement et la gestion de ces produits sont « *anormalement financées par le produit des cotisations légales obligatoires, pour une part d'environ 11 millions en 1995* ».

-La diversification de la caisse

La caisse centrale assurait le développement des activités de diversification par une demi-douzaine d'entités dépendant de la mutualité agricole. Afin de clarifier la conduite de cette politique, elle a créé, en juin 1994, le Centre d'échanges de ressources en ingénierie sociale (C.E.R.I.S.). Il s'agit d'identifier la contribution financière de la caisse centrale à la diversification de ses activités. Cependant, alors que des conventions de gestion prévoient la nature des prestations rendues par le C.E.R.I.S. à chacun de ses sociétaires et la rémunération perçue en contrepartie, le conseil d'administration de la C.C.M.S.A. a fixé et révisé unilatéralement la rémunération due au prestataire sans en informer le C.E.R.I.S. Le fonctionnement de ce dernier s'éloigne ainsi « *d'une société anonyme autonome pour se rapprocher de celui d'une direction et la caisse centrale soumise à sa propre logique budgétaire* ». La situation est d'autant plus condamnable que le déficit réel a dépassé le montant du capital social.

Enfin, dans le cadre de la diversification, les clubs des aînés ruraux sont des associations locales créées en 1976 à l'initiative de la M.S.A. afin de

¹ Cour des comptes, *op.cit.*, p.249.

développer les activités de loisir des retraités du monde rural. Des liens étroits existent entre la Fédération nationale des clubs âgés ruraux (F.N.C.A.R.) et la C.C.M.S.A. En 1986, la F.N.C.A.R. a créé une société anonyme Groupe âgés services (G.A.S.) pour assurer le développement d'une écocarte pour les adhérents désireux de bénéficier de réductions de prix dans certains commerces de détails. Peu à peu, plusieurs filiales apparaissent. La dégradation financière de ces filiales commerciales engendre directement la responsabilité de la caisse centrale¹.

3-Des irrégularités dans la reprise d'un réseau d'institutions sociales

En juillet 1993, la C.C.M.S.A. a racheté les actifs corporels et le fonds de commerce d'un ensemble d'établissements comprenant 16 maisons de retraite, un foyer pour jeunes travailleurs, des logements pour étudiants, une école hôtelière et une école d'aide-soignante. Elle s'était portée candidate à la reprise de ce réseau d'établissements après un redressement du Centre d'études, de formation et de recherches pour l'animation sociale (C.E.F.R.A.S.) et de diverses sociétés civiles immobilières qui étaient propriétaires de 11 des 16 maisons de retraite. L'ensemble a coûté 297 millions de francs. La cour conclut que « *le bilan de cette opération apparaît désastreux* » puisque la situation financière s'est dégradée aboutissant à un coût supplémentaire de 20 millions et que la part des ressortissants agricoles en bénéficiant n'a jamais dépassé 10% des résidents.

-Les conditions de la reprise

Le directeur adjoint a déposé trois offres de reprise du C.E.F.R.A.S. sans en référer au conseil d'administration de la Caisse centrale de la M.S.A. Malgré le coût de l'investissement, aucune étude approfondie n'a été préalablement menée. Un cabinet de conseil, payé 925 000 francs n'a produit qu'un « *petit nombre de documents et simulations* », dont aucun ne portait sur la valeur du C.E.F.R.A.S. ou ses perspectives de redressement.

¹ Cour des comptes, *op.cit.*, p.251.

-Le fonctionnement des structures créées

Alors que la gestion de ces écoles et maisons de retraite a été confiées à des Sinoplies (hébergements médicalisés), les pertes de ces dernières ont été minorées de 11,6 millions de francs en 1993-1994. Les actifs immobiliers ont été, quant à eux, confiés à la société civile immobilière Mutualité Astorg. Les accusations se multiplient. Pendant plus d'un an et demi, celle-ci n'a eu qu'un seul membre, la caisse centrale, alors que les sociétés civiles doivent réunir au moins deux associés. Gérant de cette dernière, le directeur-adjoint a engagé la S.C.I. dans quatre opérations de rachat de créances détenues par des établissements bancaires sur le C.E.F.R.A.S., pour un montant de 111,8 millions. Ces rachats ont été financés par des emprunts de 73,7 millions gagés par des hypothèques sur les maisons de retraite. Il est accusé d'avoir produit une fausse délibération d'assemblée générale auprès de banques pour obtenir les prêts. Enfin, « *diverses opérations ponctuelles s'écartant de l'objet social de la société* » ont mis en difficultés financières la S.C.I. Par exemple, une subvention est accordée à la commune de Saint-Saturnin, dans la Sarthe, dont le directeur-adjoint est le maire, pour l'aider à fêter son millénaire.

B/Les réponses de la caisse centrale

Le rapport de la Cour des comptes nécessite cependant une réponse de l'organisme contrôlé. C'est à ce titre que la C.C.M.S.A., par son administrateur provisoire, rédige une réponse, point par point, à la cour¹.

1-La réponse concernant le fonctionnement de la caisse centrale

En ce qui concerne la rémunération des agents de direction, une grille va être établie et aura le caractère d'un accord contractuel complétant la classification des emplois de directeur de M.S.A. Sera pris en compte les conséquences de la mobilité professionnelle et sera déterminé le nombre d'agents de direction bénéficiant de ces rémunérations. Quant aux frais de restauration, l'administrateur provisoire rappelle que la tenue de nombreuses réunions à Paris

¹ Cour des comptes, *op.cit.*, p.265.

est « *une nécessité pour la vie institutionnelle* ». Cependant, désormais, il s'agit de veiller à réduire le coût des repas et de mettre en concurrence les divers prestataires. Enfin, s'agissant des voyages à l'étranger, la C.C.M.S.A. adhère à un certain nombre d'instances européennes ou internationales auxquelles elle doit être représentée. Un effort va être cependant réalisé puisque la délégation sera réduite pour les déplacements lointains.

En réponse aux critiques portant sur les passations de marchés, il est signalé qu'il a été confié, dès 1996, à l'agence comptable le secrétariat de la commission des marchés « *afin de centraliser l'ensemble des opérations concernées par cette procédure et veiller au respect des règles prévues par le code des marchés publics* »¹. Pour assurer le contrôle de ce système, un récapitulatif des fournisseurs ou tiers concernés par des montants supérieurs à 300 000 francs est dressé chaque trimestre. Un second point concernait la recherche d'une nouvelle identité institutionnelle. L'administrateur provisoire reconnaît que les critiques de la cour sont fondées. Enfin concernant la restructuration du centre hospitalier de Saint-Saturnin, il n'y a pas eu de surcoût mais plutôt un ajustement à une définition plus exacte du projet lié à une estimation d'origine insuffisante et à une programmation initiale complétée par le maître d'ouvrage.

2-La réponse concernant les actions financées par la caisse centrale

L'administrateur rappelle que l'objectif des dépenses d'action sanitaire et sociale est de faire bénéficier prioritairement de ces réalisations des ressortissants de la M.S.A.. Cependant, pour des raisons économiques et réglementaires, ces actions ne peuvent leur être exclusivement réservées. Dans le cas contraire, « *chaque régime réserverait ses établissements à ses propres adhérents, ce qui aboutirait à une ségrégation catégorielle* »². En ce qui concerne les M.A.R.P.A., la M.S.A. poursuit l'objectif de maintien de la population agricole et rurale dans son milieu de vie, problème « *qu'aucune autre institution n'aurait pris en charge* ». Quant aux établissements de vacances, « *il ne semble pas souhaitable de rechercher nécessairement une fréquentation majoritaire d'une population*

¹ Cour des comptes, *op.cit.*, p.267.

² *Id.*, p.271.

agricole, ce qui outre le problème financier que cela poserait, ne manquerait pas de priver les ressortissants agricoles de contacts avec les autres catégories de la population ». En revanche, les griefs de la cour concernant les conditions dans lesquelles ont été engagées les dépenses pour des expériences d'hébergement de deux ou trois personnes âgées, dans le cadre d'un accueil familial, ont été pris en compte et ont entraîné le licenciement du directeur général adjoint.

Pour ce qui est de l'action internationale de la C.C.M.S.A., son engagement résulte d'une décision du conseil central d'octobre 1994 approuvée par l'autorité de tutelle. Si le coût de fonctionnement de la direction s'élève à 6,7 millions de francs par an, les financements obtenus auprès de l'Union européenne s'élèvent pour une période comparable à 9 580 642 francs dont 7 438 751 francs redistribués à l'ensemble C.C.M.S.A./M.S.A./C.E.R.I.S. Le reste est redistribué à ses partenaires européens. La cour critique également le versement des fonds attribués par l'Union européenne sur le compte de l'A.D.I.M.A. La raison était que les règles applicables à la C.C.M.S.A. ne prévoyaient pas la possibilité d'encaissement pour le compte d'autrui et le remboursement des dépenses engagées par des partenaires européens. A compter du 1^{ier} octobre 1996, l'ensemble des fonds européens ont été transférés à la C.C.M.S.A.

Enfin, concernant les dépenses engagées pour le développement et la gestion des produits d'assurances complémentaires facultatives, le budget de 1997 a identifié les dépenses engagées par la C.C.M.S.A. pour les assurances d'activité complémentaire facultative.

3-La réponse aux critiques sur la diversification de la caisse

Concernant la création de C.E.R.I.S., l'administrateur provisoire annonce, début 1996, la création, au sein de la C.C.M.S.A., d'une direction du développement afin d'éviter qu'une structure externe déconnecte la conduite des actions confiées à cette structure des orientations tracées par la C.C.M.S.A. Enfin, l'exercice de 1996 dégage un résultat équilibré et le capital social est

intact¹. Quant aux relations avec la Fédération nationale des clubs des aînés ruraux, l'administrateur justifie l'engagement financier puisque « *pour un régime dont la pyramide des âges est inversée, il était normal que la situation des retraités fasse l'objet d'une attention particulière* »². Cependant, depuis 1994, la Fédération nationale s'est engagée dans une démarche d'autonomie financière grâce au doublement de la cotisation de ses adhérents qui doit se faire progressivement sur cinq ans. Désormais, la Fédération prend en charge des dépenses jusque là assumées par la caisse centrale concernant l'organisation de réunions les dépenses de gestion courante ou les partenariats extérieurs. La Cour critiquait enfin le fait que des salariés de la caisse centrale soient impliqués dans les instances dirigeantes du Groupe aînés services (G.A.S.) créé par la Fédération nationale. En 1996, c'est un administrateur élu de cette dernière qui préside le conseil de surveillance du G.A.S.

La Cour dénonçait des dysfonctionnements et des irrégularités concernant la reprise d'un réseau d'institutions sociales (C.E.F.R.A.S.). La situation est encore « *très sérieuse* » puisque le déficit de l'exercice 1997 est de 3 millions de francs. Aucune observation n'est faite sur la présentation faite des conditions de la reprise et les irrégularités constatées dans la gestion des structures. Cependant, des expressions comme « la direction générale » ou « la direction de la Caisse centrale » sont remises en cause alors « *qu'une responsabilité déterminante incombe au directeur général* ». Le conseil d'administration a pris un ensemble de mesures comme celles qui permettent d'éviter le dépôt de bilan (recapitalisation de la S.A. Les Sinoplies à hauteur de 20 millions de francs), le tracé d'orientations pour que la recapitalisation permette le rétablissement des conditions de gestion satisfaisantes des Sinoplies, ou l'engagement de procédures disciplinaires (le licenciement du directeur général) et pénales (dépôt d'une plainte). Un rachat généralisé des créances est à l'étude afin de mettre un terme aux pertes de la S.A. Les Sinoplies et de la S.A. Mutualité d'Astorg³.

¹ Cour des comptes, *op.cit.*, p.275.

² *Ibid.*

³ *Id.*, pp.277-278.

Ainsi, les dénonciations concernant le fonctionnement de la caisse centrale entraînent une réaction immédiate. La Cour affirme d'ailleurs justement, dans son rapport de 1998, que ses observations « *ont suscité des réactions rapides tendant à mettre fin aux abus et aux insuffisances constatés* ». Illustrent bien cet état de fait la suspension du conseil d'administration et la nomination d'un administrateur provisoire de la caisse qui ont été décidés « *avant même la publication du rapport de la Cour* ». Le président a donné sa démission, le directeur général a pris sa retraite anticipée, le directeur général adjoint a été licencié pour faute grave. Le ministre de l'agriculture, Louis Le Pensec, a suspendu le conseil d'administration et a nommé Christian Babusiaux, ancien directeur de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, comme administrateur provisoire, jusqu'à ce que Jeannette Gros soit élue présidente de la caisse centrale de la M.S.A. Des mesures de remise en ordre interne ont été prises, ainsi que la réintégration et la réorganisation des activités de diversification ou encore un renforcement des contrôles sur l'organisme. En ce qui concerne ce dernier point, l'Assemblée nationale a suivi la Cour en adoptant, le 12 octobre 1998, des dispositions modifiant le fonctionnement des M.S.A., c'est-à-dire en renforçant les attributions du contrôleur d'Etat¹.

¹ La tutelle de l'Etat est étendue aux associations et G.I.E. constitués par les caisses de M.S.A. ; les procédures de suspension ou de dissolution du conseil d'administration d'un organisme de M.S.A. sont précisées ; un commissaire du gouvernement auprès de l'assemblée générale et du conseil central de la caisse centrale de M.S.A. est mis en place. Voir Cour des comptes, *Rapport public 1998*, p.85, Chapitre II, « Suites données à des observations antérieures des juridictions financières ».

CHAPITRE II

UNE REORGANISATION INSTITUTIONNELLE

Alors que le plan Juppé de 1995 prévoyait une régionalisation de la gestion du risque maladie, la M.S.A. semblait systématiquement oubliée, rien n'existant au niveau régional. Dès les années 1990, l'idée de fusion existe. Le regroupement apparaît comme une nécessité économique. La Cour des comptes rappelle encore en 2007 que « *la réduction de la population agricole aurait dû conduire depuis longtemps à la réduction du nombre de caisses locales* ». Les solutions qui ont consisté à rattacher au régime agricole des populations non agricoles par la M.S.A. par un « *concept extensif de « ruralité »* » et la gestion des salariés agricoles par la M.S.A. ne sont pas des solutions suffisantes¹.

SECTION I : Les origines du rapprochement des caisses

Paragraphe 1 : Les premières démarches

A/Les causes des premiers rapprochements

Dès la fin des années 1980, les premières réflexions concernant l'avenir de la M.S.A. se conjuguent avec les craintes perpétuelles de sa disparition. Madame Françoise Manderscheid-Colin, lors d'un colloque sur la Sécurité sociale, pouvait d'ailleurs affirmer qu'en tant que régime autonome, la M.S.A. « *est depuis sa*

¹ *Rapport de la Cour des comptes, 2007, Partie II : « L'organisation et la gestion de la protection sociale agricole ».*

naissance menacée de disparition ». Elle présente l'histoire d'une « *institution sur le qui-vive, ou en sursis* ». C'est ce que semblent indiquer les législations successives ayant instauré la protection sociale en France et délaissant systématiquement, du moins dans un premier temps, la question du régime agricole. Ainsi, la loi de 1928, instituant un système d'assurances obligatoires pour tous les salariés, prévoit l'organisation de caisses unifiées sans évoquer d'éventuelles sections agricoles. Le programme de l'union de la gauche pour les élections présidentielles de 1981 prévoyait même le rattachement des salariés agricoles au régime général¹. L'institution agricole a cependant survécu jusque là, notamment grâce à un fort pouvoir de lobbying, actif depuis ses débuts. Très tôt, plusieurs exemples viennent corroborer les liens entre la Mutualité Sociale Agricole et les parlementaires. Le 28 juin 1949, le directeur Paul Schlegel évoque devant le Conseil d'administration de l'Union des caisses le décret du 21 mars 1949 « *qui prévoyait une étatisation de la Mutualité agricole, la suppression d'une partie des pouvoirs des comités et exigeait que les directeurs et agents comptables soient agréés par le ministre* ». Il donne, à cette occasion, connaissance des lettres qu'il a adressées à tous les parlementaires et « *des réponses généralement satisfaisantes qu'il a reçues* ». Sur la question de l'exonération fiscale au profit de la Mutualité en projet, le directeur évoque ses interventions auprès des parlementaires et des engagements que certains d'entre eux ont pris pour la sauvegarde des avantages accordés aux Mutualistes par la loi du 4 juillet 1900². De la même manière, à l'occasion de l'Assemblée générale de l'Union des caisses à laquelle sont habituellement conviés tous les parlementaires du département et tous les conseillers généraux, le conseil d'administration décide d'adresser aux parlementaires qui ont voté contre l'unicité de gestion en Assurance Maladie-Chirurgie des exploitants, ou qui se sont abstenus, une lettre leur indiquant qu'ils ne seraient désormais plus invités aux Assemblées Générales de la Mutualité Agricole et que les services de cette institution ne répondraient plus à leurs lettres ou à leurs coups de téléphone³. Ces liens avec les

¹ MANDERSCHIED-COLIN (Françoise), « Histoire politique de la Mutualité Sociale Agricole », in *Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale*, Actes du 112^{ème} Congrès national des sociétés savantes, Lyon 1987, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, Paris, 1988, pp.341-351.

² P.V. du Conseil d'administration de l'Union des caisses, tome 1, juin 1949-mai 1960, f°3.

³ P.V. du Conseil d'administration de la Caisse mutuelle d'allocations familiales agricoles de la Haute-Garonne, tome 6, fév.1960-déc.1961, f°112.

parlementaires sont continus. Malgré ces liens politiques, plusieurs démarches indiquent que ces craintes sont vives au sein de l'institution. Ainsi, le 15 septembre 1989, il est demandé à une personne extérieure, Monsieur Doury, Directeur de la Caisse d'assurance maladie et maternité des travailleurs indépendants de Midi-Pyrénées et ancien Directeur adjoint de la Caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne, de réfléchir à la question : « Si la Mutualité sociale n'existait pas en l'an 2000 ? ». Tout en rappelant que le régime agricole a sa raison d'être dans des particularismes du monde qu'il représente, il évoque le scénario par lequel la M.S.A. fusionnerait avec le régime général et les inconvénients que cela représenterait : la représentation du régime agricole serait « réduite au mieux au nombre de trois ou quatre administrateurs, ce qui entraînerait une perte de pouvoir de décision. De plus, des Conseils d'Administration en régime général ne sont souvent que l'addition de points de vue syndicaux »¹.

De la même manière, le 28 mai 1993, le Président Pousson, dresse le rapport moral en trois parties significatives des interrogations qui se posent alors :

« -L'esprit mutualiste existe-t-il toujours ou s'en est-il allé rejoindre définitivement ces grands fondateurs outre-tombe ?

-Les salariés et les non salariés de l'agriculture peuvent-ils vivre sans protection sociale ou avec une sous-protection sociale dans la France de la fin du XX^{ème} siècle ?

-Le financement de cette protection sociale est-il aussi insupportable et rien n'est-il accompli pour qu'il soit plus compatible avec l'abaissement des revenus des agriculteurs et les nouvelles modalités de distribution des aides ? »².

Enfin, devant la crise de la protection sociale et les difficultés que traverse le monde agricole, la mobilisation et un travail commun sont souhaités pour défendre l'institution. Ces actions vont prendre la forme de premières approches entre les caisses.

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 24, juill.1989-déc.1990, f°35.

² *Id.*, tome 27, nov.1992-sept.1993, f°108.

B/ Les premières approches

Dès le 11 juillet 1989, en préparation de la journée nationale organisée à Rodez, une première réflexion est menée sur la M.S.A. de l'an 2000. En vue de remplir ses missions qui sont la prise en charge de la quasi-totalité des besoins des assurés (prestations légales, prévoyance volontaire, offres de service et de biens, missions à la périphérie de l'activité économique et professionnelle), les outils correspondant sont rappelés : « *promouvoir une organisation qui tire parti de la notion de guichet unique, favoriser une organisation porteuse d'économie et privilégier qualité et proximité de service* ». C'est avec ces objectifs à venir que sont dessinées les grandes lignes de la stratégie de changement dont une volonté de coopération entre les caisses. Est évoquée « *la volonté de tirer tout le parti de l'unité institutionnelle, de choisir une structure de coopération inter caisses souple et évolutive (formule de fédération de caisses), de saisir les opportunités (motivation des responsables, volonté d'économie, circonstances favorables au changement)* »¹.

Ses réflexions sur l'institution apparaissent également dans un rapport, réalisé en 1995, intitulé « M.S.A. 2000 : s'adapter pour réussir ». Plusieurs pistes sont évoquées parmi lesquelles « *trouver de nouvelles ressources* ». Pour maintenir le même niveau d'activité en 2010, 35 à 45 % des ressources devraient provenir de nouvelles activités. Une autre piste est de multiplier les agences locales dans l'optique de développer la proximité. Enfin, les M.S.A. doivent se regrouper tant pour l'amélioration de leurs performances que pour réaliser des économies. A terme, le nombre de Caisses devrait se situer entre vingt-cinq et quarante alors qu'il est aujourd'hui de quatre-vingt-deux. Ces fusions ne devraient pas entraîner de licenciements².

Dès lors, des premiers contacts sont pris avec d'autres caisses. Le 23 avril 1991, le Conseil d'administration précise que « *des contacts ont été pris avec les Caisses de l'Ariège, de l'Aude et du Tarn et Garonne. Une solution de*

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 24, juil.1989-déc.1990, f°2.

² *Id.*, tome 31, juill.1995-avril 1996, f°124.

regroupement a été envisagée avec la Caisse du Tarn et Garonne ; la formule G.I.E. [Groupement d'intérêt économique] qui permet beaucoup de souplesse pourrait être retenue mais la forme juridique reste à étudier ». Le bureau du Conseil demande qu'une étude soit faite sur la répartition des tâches entre les deux caisses ; aucun changement n'interviendrait en ce qui concerne le personnel des deux Agences comptables et les trésoreries resteront distinctes.

Enfin, le Président fait part du rapprochement des caisses du Tarn et de l'Aveyron qui viennent de se mettre en Fédération toujours dans le cadre des objectifs de la M.S.A. de l'an 2000. Il précise que la M.S.A. de la Haute-Garonne ne peut rester à l'écart des regroupements qui vont se faire et que d'ores et déjà il est nécessaire de réfléchir à l'avenir : il y a eu une première approche avec la caisse de l'Ariège pour la fonction de dentiste Conseil, il y en aura une deuxième avec l'Agent comptable et la M.S.A. de Tarn et Garonne¹.

Paragraphe 2 : Les premières réalisations

Les premières réalisations sont déterminées par les perspectives de l'an 2000. L'observatoire économique et social de l'Institution prévoit en effet une chute des effectifs de la population qu'elle gère, ce qui entraîne des conséquences au niveau de la gestion. Dès lors, les M.S.A. auront à réaliser des économies afin de ne pas peser plus lourdement sur les cotisants.

A/ Une mise en commun des moyens

A côté du développement d'activités de diversification (PAC EUREKA, M.A.R.P.A. ou protection sociale complémentaire) afin de générer de nouvelles recettes, la M.S.A. de la Haute-Garonne met en marche une mise en commun des moyens de fonctionnement avec les M.S.A. environnantes, notamment en informatique et en édition de masse afin de réaliser des économies d'échelle. Cette mise en commun se fait dans le cadre d'une Association de Gestion des moyens en commun des M.S.A. 09-11-31 (A.G.E.M.O.C.O.), signée par Pierre

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 25, déc.1990-janv.1992, f°70.

Fauroux, président de la M.S.A. de l'Ariège, Alban Pau, président de la M.S.A. de l'Aude et Jean Pousson, président de la M.S.A. de la Haute-Garonne. Son objet est :

- la mise en commun de moyens de gestion par mandat de ses membres adhérents afin notamment d'accroître leur performance et maîtriser leur coût par des économies d'échelle
- d'animer, gérer tous services et remplir toutes fonctions nécessaires à la mise en œuvre de son objet social

Dans le même esprit, est adoptée une Charte de rapprochement entre les mêmes institutions, faite le 2 avril 1993¹. Les Conseils d'administration respectifs s'étaient engagés dans le processus de rapprochement : le 6 octobre 1992 pour l'Ariège, le 4 septembre 1992 pour l'Aude et le 6 septembre 1992 pour la Haute-Garonne. Les principes et les limites de ces rapprochements sont ceux qui présideront l'ensemble du processus jusqu'à la fusion des caisses. Ainsi, il s'agit de perpétuer les principes qui fondent l'originalité de l'institution c'est-à-dire l'affirmation du rôle des élus, l'adaptation aux besoins des populations agricoles et rurales, l'amélioration du niveau, de la qualité et de l'efficacité du service rendu, notamment par le développement des relations de proximité et la pérennisation de la fonction de guichet unique et la maîtrise de l'évolution des coûts de gestion. Ce rapprochement ne doit cependant pas porter atteinte à l'autonomie des conseils d'administration, à l'existence d'établissements départementaux forts, aux collaborations avec les autres caisses, soit dans le cadre des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, soit dans celui du C.I.T.I.M.A.M. (Centre interdépartemental Traitement information Mutuelle Agricole), service informatique de traitement de masse. Désormais, toute décision est conçue dans l'optique du rapprochement. D'ores et déjà est évoqué l'avenir de ces rapprochements, qui laisse penser à la fusion future des caisses. Le cadre fixé dans cette charte a vocation à être évolutif puisque le texte mentionne une structure de type associatif ou d'une Fédération légère qui irait vers « *une structure plus intégrée* ». Les moyens utilisés sont les rencontres périodiques des trois présidents et des trois directeurs, la création d'une structure

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 27, nov.1992-sept.1993, f°63.

de pilotage composée des trois directeurs, chargée de valider, de mettre en œuvre les décisions et d'en respecter l'application, enfin l'association des autres agents de direction sur chaque domaine de collaboration, appelé « chantier », lui-même subdivisé en dossiers. Deux grands chantiers sont dans un premier temps envisagés. Un premier concerne la micro informatique. L'objectif est « *d'acquérir en commun des réflexes de langage, des outils, des techniques dans le domaine de la micro-informatique* », perçue comme le moyen de gestion privilégié des années futures. Ce chantier entraînera une stratégie budgétaire pour des achats de matériels et de logiciels communs et une stratégie ressources humaines qui « *redistribue les hommes, les tâches en créant un esprit d'équipe* », et met en commun la formation, l'information des décideurs. Un deuxième chantier concerne un centre d'édition commun. Est ainsi mis en place le centre éditique de Foix commun aux M.S.A. de l'Ariège, de l'Aude et de la Haute-Garonne. Alors que la caisse de la Haute-Garonne a des difficultés pour répondre à ses besoins (sous-effectif de son service Edition Courrier, nécessité d'achat de matériel, renouvellement de la machine à plier et troisième imprimante, nécessité de réduire les frais postaux à 1%), le regroupement permet d'obtenir la qualité souhaitée des imprimés (imprimante à laser), un investissement réparti, un gain de réduction en frais postaux de 65 000 francs (réduction de 5% compte tenu du volume), un gain de 2/3 de poste sur l'effectif de la caisse¹. Ce centre d'édition est la première application du nouveau cadre juridique, l'A.G.E.M.O.C.O. M.S.A..

B/Les débuts d'une régionalisation de l'action des caisses

Les regroupements entre les caisses qui sont amorcés font naître quelques craintes. Des limites sont à nouveau énoncées. Ainsi, le président rappelle au Conseil d'administration qu'il est essentiel qu'une M.S.A. reste présente dans chaque département en tant qu'organisme professionnel et tienne sa place dans les instances politiques départementales. Elle ne doit pas être une simple structure administrative. Si cette union de moyens est peu à peu acceptée dans le respect de certaines limites, notamment le maintien d'une proximité

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 27, nov.1992-sept.1993, f°15.

départementale, peu à peu, croît l'idée d'une régionalisation des regroupements. Dès le 8 février 1996 a lieu une réunion entre les présidents et directeurs de Midi-Pyrénées pour évoquer une future Union régionale de la Mutualité sociale agricole. Cette structure semble de plus en plus nécessaire pour une représentation, notamment politique, de l'Institution au plan régional et vis-à-vis des instances régionales.

Une cause directe de la prise de conscience d'une nécessaire représentativité régionale est les structures futures prévues par le Plan Juppé en matière de maîtrise des dépenses de santé. Ainsi, par exemple, la Conférence régionale de santé est institutionnalisée par l'ordonnance relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins et se prononce sur les priorités sanitaires de la région. Egalement, les articles dix à quatorze du titre IV de l'ordonnance n°96-346 mettent en place une nouvelle organisation en établissant une nouvelle catégorie de groupement d'intérêt public avec les agences régionales de l'hospitalisation¹. Ainsi, le président rappelle au Conseil qu'avec la mise en application des ordonnances « Juppé », la représentation régionale de la M.S.A. auprès des instances de gestion du risque et de suivi des dépenses de santé est indispensable. Il faut établir une association qui désigne ses représentants à l'Agence régionale de l'Hospitalisation, au Comité médical régional et à l'Union régionale des Caisses d'assurances maladie (U.R.C.A.M.)². Les statuts de l'Union des Caisses de Mutualité sociale agricole de Midi-Pyrénées sont approuvés par le Conseil d'administration le 17 avril 1996³. L'association est créée entre les Caisses de l'Ariège, de la Haute-Garonne, du Gers, du Lot, des Hautes-Pyrénées, de Tarn-Aveyron et de Tarn et Garonne. Elle a pour objet de permettre l'expression de la politique régionale de la M.S.A. et des besoins de ses ressortissants, au sein des instances et auprès des partenaires régionaux, en matière de gestion du risque de l'assurance maladie, de politique de la santé, de prévention médicale et de politique hospitalière⁴. Les missions de l'association sont :

¹ BORDELOUP Jean, « Les agences régionales de l'hospitalisation : clarification ou nouvelles ambiguïtés ? », in *Droit social*, Le plan Juppé II, n°9/10, sept-oct.1996, pp.878-887.

² P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 33, sept-déc.1996, f°82.

³ *Id.*, tome 31, juill.1995-avril 1996, f°174.

⁴ Article 2 des statuts de l'Association régionale des caisses de mutualité sociale agricole de Midi-Pyrénées.

« -contribuer à l'élaboration de la politique de santé dans la région, dans des domaines qui sont de son objet, en étant le représentant unique de l'ensemble des caisses de Mutualité sociale agricole de la région

-coordonner les actions des Caisses de mutualité sociale agricole de la région pour la mise en œuvre des orientations de la politique régionale de santé arrêtées par le Conseil d'administration de l'association

-informer les caisses membres de l'association et les administrations concernées des questions ayant une incidence sur l'assurance maladie des ressortissants des régimes agricoles et les assister pour toute question relative à l'assurance maladie »¹.

Cette régionalisation semble être un pas supplémentaire vers une fusion des caisses qui, si elle n'est pas encore réellement acceptée, commence cependant à être évoquée comme une possible évolution. Dès le début des rapprochements des moyens, les présidents de l'Aude, de l'Ariège et de la Haute-Garonne affirmaient que la fusion *« n'est pas l'objectif mais si, à terme, des textes institutionnels ou des contraintes financières devaient l'imposer, elle devrait pouvoir se faire entre partenaires qui se sont choisis »*². C'est là un intérêt du rapprochement volontaire et organisé entre les caisses. En 1996, le président Chibarie, malgré ses réserves sur les résultats économiques des fusions déjà réalisées, évoque la possibilité qu'à terme une fusion pourrait s'imposer³.

Section II : Vers la fusion des caisses

Le titre I^{er} de l'ordonnance 96-344 prévoit que *« dans le respect des lois de financement de la Sécurité sociale »*, des conventions d'objectifs et de gestion seront conclues entre l'autorité compétente de l'Etat et chacune des caisses nationales du régime général, des régimes d'assurance maladie et d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions non agricoles et enfin la caisse centrale de la mutualité sociale agricole. Ces conventions *« déterminent*

¹ Article 3 des statuts.

² P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 31, juill.1995-avril 1996, f°159.

³ *Id.*, tome 33, sept-déc.1996, f°2.

des objectifs pluriannuels de gestion, les moyens de fonctionnement dont les branches et organismes disposent pour les atteindre et les actions mises en œuvre à ces fins par chacun des signataires »¹. C'est dans le cadre de ces C.O.G. que l'Etat va impulser la réorganisation des caisses de M.S.A. Celles conclues entre la Caisse centrale de la M.S.A. et l'Etat fixent des « objectifs de rationalisation de l'organisation des caisses passant par une mutualisation étendue des moyens et une accentuation de restructuration du réseau des caisses par le regroupement de celles-ci »². Ainsi, se met en œuvre les différentes étapes qui conduiront à la fusion des caisses.

Paragraphe 1 : La mise en œuvre du Plan Stratégique Institutionnel (2001-2006)

A/Vers la Fédération Midi-Pyrénées Sud

L'institution a décidé d'engager, aussitôt après les élections de 1999, une réflexion stratégique. Celle-ci a donné lieu à un Plan Stratégique Institutionnel ponctué par la Journée nationale de Périgueux le 6 octobre 2000, puis par l'Assemblée générale exceptionnelle de Montpellier le 4 mai 2001 qui a validé ce plan. Les présidents des caisses de l'Ariège, de la Haute-Garonne, du Gers et des Hautes-Pyrénées ont décidé de se rencontrer, avec les directeurs, le 29 août 2001. Ont été dégagés les principes de base³ :

- l'évolution des missions, quantitativement et qualitativement, exige de plus en plus d'expertise pour les caisses
- la difficulté est accentuée par le niveau croissant de qualité de service, d'accompagnement et d'assistance attendu des ressortissants
- Compte tenu de leur taille, les quatre caisses présentes ont des difficultés à faire face à leurs missions, et tout particulièrement dans le respect de la

¹ RUELLAN (Rolande), « Clarification des pouvoirs et rénovation du système », in *Doit social*, Le Plan Juppé II, n°9/10, sept-oct. 1996, p.779-790.

² Jurisclasseur, *op.cit.*

³ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 60, oct-déc 2002, f°179.

prochaine Convention d'Objectifs et de Gestion voire des règles de financement institutionnel.

1/ Les raisons du regroupement

Dès le 6 septembre 2000, la commission stratégique évoque les raisons d'une évolution du régime spécial. Ce projet s'appuie sur une restructuration du réseau M.S.A. autour d'entreprises de taille suffisante. Les notions d'effet de seuil et de taille ainsi que les coûts de gestion sont des critères incontournables pour la crédibilité de la gestion¹.

L'Assemblée générale centrale tenue le 4 mai 2001 arrête également les orientations stratégiques de la M.S.A.². Il s'agit d'adapter les entreprises M.S.A. pour plus d'efficacité. Elle présente deux points :

Caractère incontournable du niveau départemental comme espace garantissant la proximité

Les évolutions démographiques, comme celles des métiers, conduisent cependant l'institution à constituer des entreprises de taille suffisante pour maîtriser les coûts de gestion, d'abord, mais aussi pour disposer des marges de manœuvre nécessaires pour permettre le développement des services et l'adaptation des emplois. Résultat à la fois d'une baisse de la fécondité et d'un allongement accru de la durée de vie. En 2050, les 60 ans de la population française représenteront de 30 à 40% de la population française (contre 20,5% aujourd'hui) et donc dépasseront largement les moins de 20 ans. Les 85 ans et plus pourraient atteindre 4 à 7% de la population (2% en 2005).

Institution décentralisée, la M.S.A., dans son Assemblée générale, a renvoyé les décisions vers le réseau, tout en préconisant deux types d'organisation pour les caisses de M.S.A. qui se trouvent devant la nécessité de se regrouper.

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 50, août-octobre 2000, f°144.

² *Bulletin d'information de la M.S.A.*, n°14, mai 2001, pp.31-32.

Le premier modèle propose de constituer une entreprise pluridépartementale, forme la plus aboutie du regroupement de moyens, puisqu'elle permet une unicité politique avec un conseil d'administration. Le second modèle, celui de la fédération de caisses de M.S.A., préserve la pluralité des conseils d'administration, tout en conduisant à une mise en œuvre poussée des moyens de gestion, y compris par le rattachement des salariés à un employeur commun.

Dans le même temps, la présence régionale de la M.S.A. devient une nécessité

Largement amorcée en assurance-maladie avec les actions conduites avec l'ensemble des régimes de Sécurité sociale, dans ce qui est appelé l'inter-régime, la région est devenue un espace de décision et d'action dans le domaine de la protection sociale.

L'objectif clairement affirmé est de faire en sorte, dans un contexte de mutations importantes aux plans économique, démographique et social, que la M.S.A. rassemble des entreprises de taille suffisante pour offrir un service de qualité à ses adhérents. Yves Huez, directeur générale de la Caisse centrale de la M.S.A. présente la situation : comme son prédécesseur Daniel Lenoir, il fait « *le constat d'une évolution démographique défavorable, et de celle, parallèle, des technologies et des métiers. Ces évolutions se sont confirmées. Nous entrons dans une ère de dématérialisation : à terme, nous ne gérerons plus que des flux, il n'y aura plus de feuille maladie, plus de demande de retraite sous format papier. Ceci suppose d'utiliser de nouveaux outils et de s'ouvrir à de nouveaux métiers. Il nous fallait réfléchir à une entreprise suffisamment large pour atteindre, face à ses changements, un niveau d'efficacité satisfaisant. A l'époque, on a beaucoup réfléchi sur la notion d'entreprise « de taille suffisante »¹.*

Enfin, le conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, après une réflexion menée avec les M.S.A. voisines dresse le même constat² :

- une population agricole vieillissante et une démographie en baisse
- des actifs en nombre insuffisant

¹ Bulletin d'information de la M.S.A., n°54, mai 2005, p.22.

² P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 57, fév-mai 2002, f°60.

- un déséquilibre profond des budgets et une fragilisation accrue des moyens individuels des caisses
- des évolutions structurelles du système de protection sociale

2/ La création d'une Fédération Midi-Pyrénées Sud

Au moment de décider de la création d'une Fédération, un certain nombre de freins sont apparus dans la réflexion, entraînant des limites aux dérives éventuelles d'une Fédération des caisses. Lors des débats sur la nouvelle organisation du réseau, plusieurs questions se sont dans un premier temps posées :

- sur les objectifs réels de la Caisse Centrale vis-à-vis de cette démarche
- sur la liberté des caisses de choisir leur destin
- sur la défense de l'identité départementale
- sur le seuil d'efficience des petites caisses
- sur la possibilité qui peut rester aux caisses en matière de choix à terme
- sur l'intérêt des regroupements voulus par les agriculteurs
- sur le risque d'opposer la notion de fusion au fait départemental
- sur l'intérêt d'un rapprochement avec le régime général
- sur l'intérêt de la mise en commun de moyens généraux (comptabilité, G.R.H.)
- sur la conception d'une fusion consensuelle qui ne soit pas une absorption
- sur l'idée d'une caisse régionale qui mettrait en cause le service de proximité

Toutes les caisses n'ont pas été aussi enthousiastes vis-à-vis du regroupement. Ainsi, en 2001, lors d'une réflexion sur le Plan Stratégique Institutionnel, alors que huit départements sont concernés, le Tarn et Garonne ne souhaite pas s'associer à la démarche¹. Monsieur Villemur, représentant le Tarn et Garonne précise la position de sa caisse : son Conseil d'administration ne

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 53, fév-avril 2001, f°44-53.

ressent pas le besoin d'évoluer vers un regroupement. D'une part parce qu'il perçoit cette démarche comme une forme d'organisation imposée par la Caisse Centrale de la M.S.A., d'autre part parce que le regroupement ne se justifie pas actuellement. Ainsi des solutions ont été trouvées dans la diversification et pas dans la fusion¹.

En Midi-Pyrénées Sud, un préambule est intégré aux statuts posant les limites à ne pas dépasser suite au regroupement. Ainsi, la mise en commun de moyens ne doit pas avoir pour effet le licenciement de personnel, la fédération doit constituer un facilitateur de mobilité volontaire des personnels entre les quatre organismes et ne pas imposer de mutation forcée entre eux, les actions de mise en commun ne doivent pas avoir pour effet d'interférer avec l'action de l'Association régionale des organismes de Mutualité sociale agricole et l'autonomie des caisses sera préservée².

Les statuts de la fédération posent tout d'abord l'objet³ de celle-ci. Ainsi, la fédération doit :

- promouvoir, animer et gérer, par délégation des caisses adhérentes, des services et des fonctions techniques et de gestion entrant dans le champ des caisses de la M.S.A..
- représenter les caisses adhérentes, par mandat de celles-ci, devant les pouvoirs publics, les collectivités locales, les organisations professionnelles et, d'une façon générale, devant les interlocuteurs, et partenaires de la M.S.A. dans les domaines qui lui sont délégués. Par dérogation, la représentation des caisses adhérentes demeure départementale en ce qui concerne l'Association Régionale des Organismes de Mutualité Sociale agricole.
- procéder à toutes études, établir tous projets, formuler tous avis et suggestions, procéder à toutes informations sur tous problèmes d'intérêt général concernant la M.S.A..

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 55, sept-oct 2001, f°196-199.

² *Id.*, f°56-57.

³ *Id.*, f°181.

- assurer la fonction employeur dans le cadre de son adhésion à la F.N.E.M..S.A. pour le personnel qu'elle emploie.
- assurer la gestion de services ou remplir des fonctions qui pourraient lui être confiées par mandat ou convention par des organismes dont l'objet est complémentaire à la mission de service public de la M.S.A..

Quant à l'assemblée générale, elle se réunit sur décision du Conseil d'administration chaque fois que l'intérêt de la fédération l'exige et au moins une fois par an. Elle est également convoquée lorsque le tiers au moins des membres le demande.

L'Assemblée générale ordinaire a notamment pour missions :

- de se prononcer annuellement sur la gestion du conseil d'administration
- d'entendre le rapport du conseil d'administration sur son activité et ses objectifs, et d'approuver ce rapport
- de désigner, pour une durée de six exercices, un commissaire aux comptes titulaire et son suppléant, et de statuer sur son rapport.

Les décisions concernant l'adhésion d'autres caisses de Mutualité sociale agricole, la modification des statuts, le retrait d'une caisse adhérente ou la dissolution de la fédération sont prises en assemblée générale extraordinaire¹.

La fédération est administrée par un conseil d'administration composé en nombre égal d'administrateurs de chacune des caisses, à raison de trois représentants du premier collège, quatre du deuxième et du troisième collège. Le président, le premier vice-président et les présidents des comités de protection sociale de chacune des caisses adhérentes en sont membres de droit. Les autres administrateurs sont désignés, pour chacune des caisses, par leurs pairs au sein de chaque collège. Deux représentants des familles, issus des représentants des familles d'administrateurs des conseils d'administration des caisses membres, sont désignés de telle sorte que le conseil d'administration de la fédération

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 65, 19 décembre 2003, f°182-183.

comprenne un représentant salarié et un représentant non salarié. Siègent également avec voix consultative un représentant du personnel désigné par chacun des comités d'entreprise des caisses adhérentes.

Le conseil d'administration a pour missions de :

- Orienter et contrôler l'activité de la fédération en se prononçant sur les rapports qui lui sont soumis par le directeur.
- Contrôler l'application par le directeur et l'agent comptable des dispositions législatives et réglementaires ainsi que l'exécution de ses propres délibérations.
- Arrêter les moyens de la fédération, en votant notamment un budget de fonctionnement et un budget d'opérations en capital.
- Elaborer toutes propositions de modification des statuts soumises à l'assemblée générale ainsi que le règlement intérieur de la fédération.
- Nommer le directeur et l'agent comptable de la fédération et, sur proposition du directeur, les autres agents de direction.
- Arrêter l'ordre du jour de l'assemblée générale.

B/Vers l'employeur unique

Le 25 février 2004, le Conseil de la Fédération des M.S.A. de Midi-Pyrénées Sud demande à chacun des Conseils d'Administration des Caisses adhérentes de se prononcer sur la question suivante :

« Etes-vous favorable à ce que la fédération Midi-Pyrénées Sud s'engage dans le processus d'employeur unique des personnels actuellement salariés de la Caisse dans le respect des statuts et tout particulièrement, de son préambule ? »¹.

1/ Les raisons avancées en faveur de l'employeur unique

Comme avant la fédération, les caisses membres sont les employeurs directs de leur personnel. Néanmoins, depuis le 1^{er} juillet 2003, une exception a été

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 65, 25 février 2004, f°115.

instaurée puisque les agents de Direction sont salariés par la Fédération devenue, dès lors, un cinquième employeur. De cette situation naissent un certain nombre de difficultés.

.Si les quatre caisses appliquent toutes la convention collective nationale des employés et cadres de la M.S.A., il persiste dans les faits des différences sensibles dans les pratiques :

- le temps de travail hebdomadaire (35 heures partout sauf dans une caisse)
- l'application différente de la R.T.T.
- des horaires individualisés différents selon les sites
- des dotations aux comités d'entreprises toutes différentes et allant du simple au double
- un nombre de jours de congés exceptionnels variable selon les sites

L'utilisation de moyens appartenant aux caisses, mais utilisés par les agents de Direction salariés de la fédération, conduit à des versements croisés, entre la fédération et les caisses. Enfin, sur un plan plus juridique, le statu quo pourrait conduire inévitablement à une intervention de la Tutelle. Celle-ci pourrait exiger la requalification de Midi-Pyrénées Sud en association de mise en commun de moyens aux motifs que les statuts et l'interprétation qui en est faite ne correspondent pas à l'esprit et à la lettre des statuts types¹.

Ainsi, le statut de l'employeur unique présente des avantages :

- sur les statuts de personnels fédéraux
- sur le traitement d'une paye unique : le traitement d'une seule paye au lieu de cinq comme c'est le cas actuellement, simplifierait les opérations déjà complexes et permettrait de dégager des moyens humains
- vis à vis de la tutelle : l'annonce de la transformation, à une date précise, de la fédération en employeur unique aurait sans doute pour effet de rassurer la tutelle sur la volonté politique de répondre aux exigences du Plan Stratégique Institutionnel
- sur les négociations avec les instances du personnel

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 65, 19 décembre 2003, f°187.

- sur les versements croisés
- sur les attentes du personnel : pour des membres du personnel, le silence de la direction ne peut que « cacher un projet confidentiel » donc des effets pervers pour les salariés

2/ Les craintes suscitées par la mise en place de l'employeur unique

Plusieurs craintes portant sur les conséquences de l'instauration d'un employeur unique sont soulevées par les représentants du personnel, qui condamnent le transfert des employés de la M.S.A. 31 vers la Fédération M.P.S.¹. L'urgence même dans laquelle doit être prise la décision est, selon eux, un motif d'inquiétude. La décision doit être prise sans attendre les conclusions des rapports commandés par le ministère sur l'avenir de la protection sociale en France, au motif de sauver la protection sociale agricole. Ils dénoncent la dissolution de la richesse de la M.S.A. dans une superstructure bureaucratique. Ils évoquent plusieurs difficultés :

- le pouvoir décisionnel et l'autonomie vont diminuer
- le nombre d'emplois va baisser
- les perspectives d'évolution professionnelle vont encore se réduire
- la mobilité géographique deviendra une règle
- les accords locaux durement négociés seront dénoncés
- les conditions de travail seront harmonisées vers le bas
- le nombre des représentants sera considérablement diminué

Il leur est répondu sur plusieurs points :

- Sur la perte de pouvoir des Conseils d'administration : conformément aux statuts d'une fédération, les caisses membres conservent leur autonomie. Elles conservent donc toutes leurs prérogatives actuelles, telles que le vote des budgets, la définition de leur politique d'Action Sociale et Sanitaire, la fixation des dates d'appel des cotisations des exploitants, les remises de pénalités et de majorations, les relations avec les collectivités locales, ...

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 65, Lettres des employés de la M.S.A. aux administrateurs de la M.S.A. 31, 25 février 2004, f°192.

- Sur les déplacements forcés de personnels entre caisses : Il n'y aura pas de licenciement et la mobilité sera volontaire, il n'y aura pas de mutation imposée entre les organismes. De plus, l'évolution démographique des populations d'adhérents va obliger de réduire de façon drastique les dépenses. Certains départs ne pourront pas être remplacés et obligeront à conserver dans les caisses les compétences présentes.
- des délocalisations de compétences : la recherche de synergies et de maîtrise des coûts pourra conduire dans certains cas particuliers à confier à un seul site le traitement d'un type particulier de dossiers. Il s'agit soit de travaux qui nécessitent une compétence pointue comme les liquidations « vieillesse-CEE », donnés à un petit groupe de quelques agents qu'il vaut mieux regrouper, soit de dossiers constituant de faibles volumes (invalidité ou CMU) et n'occupant de ce fait que peu d'agents dans les caisses (de un à trois). Avec l'érosion du nombre de ressortissants, les caisses vont atteindre la taille critique, c'est-à-dire un salarié. La constitution d'un groupe fédéral ad hoc sur un site pour les quatre caisses sera alors inévitable pour garantir le service public.
- l'employeur unique fait disparaître des emplois, créant une peur de restructuration et de plans sociaux. En fait, le véritable générateur de suppression d'emploi dans des caisses de M.S.A. réside uniquement dans la baisse relative dans la disparition organisée des ressources propres de caisses (réserves, trésorerie quotidienne, sections complémentaires, A.A.E.X.A. (Assurance accidents des exploitants agricoles) pour certains, etc...)¹.

3/La décision du passage à l'employeur unique

Après la Haute-Garonne, le 25 février, les Conseils de l'Ariège le 27, des Hautes-Pyrénées le 1^{er} mars et du Gers le 16 mars se sont prononcés sur la proposition consistant à faire de la Fédération l'Employeur unique des personnels des caisses.

Le Conseil d'administration de l'Ariège s'est prononcé défavorablement (9 voix pour-9 voix contre dont celle du Président prépondérante et 4 abstentions).

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 65, 19 décembre 2003, f°188 à 191.

Le Conseil d'Administration des Hautes-Pyrénées s'est prononcé favorablement (13 voix pour-4 abstentions), comme celui du Gers (13 voix pour-7 voix contre).

La délibération du conseil ariégeois a fait l'objet d'une suspension par le S.R.I.T.E.P.S.A. (Service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole) qui a donné lieu à une annulation. Nouveau vote pour l'Ariège, le 1^{er} avril : 15 voix pour-5 voix contre.

Le 8 février 2005, le Conseil d'administration fédéral¹ fait deux propositions :

- le passage à l'employeur unique au 1^{er} janvier 2006 avec ouverture immédiate des négociations
- l'ouverture immédiate des négociations sans échéance fixée pour le passage à l'employeur unique

Le Conseil d'administration adopte la proposition du passage à l'employeur unique au 1^{er} janvier 2006 avec ouverture immédiate des négociations :

Votants : 28	Contre : 4
Pour : 22	Nuls : 2

Il est donc demandé à chacun des C.A. des quatre caisses de se prononcer et de valider cette proposition. Ce qui est fait :

Votants : 19	Non : 0
Oui : 19	Nuls : 0

Paragraphe 2 : Vers la fusion des caisses : le Plan d'Action Stratégique (2006-2010)

Les articles cent et cent-un de la C.O.G. du 26 septembre 2006 prévoient l'amélioration de la productivité par une réorganisation du réseau et le regroupement des caisses. Elle a pour objectif la refondation des soixante-quatorze caisses qui existaient en 2000 « *refondées dans trente-cinq*

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 71, 28 février 2005, f° 154.

« entreprises » en 2010 »¹. Aussi, l'Assemblée générale de la Caisse centrale de la M.S.A. du 22 juin 2006 adopte le Plan d'Action Stratégique 2006-2010. A cette date, la M.S.A. doit disposer d'un réseau de trente-cinq caisses totalement opérationnelles. Comme pour les étapes précédentes, la fusion fait l'objet d'un débat et d'un certain nombre de critiques. Ainsi, le 14 novembre 2006, Un administrateur rappelle sa position sur le Plan d'action stratégique 2006-2010. Il regrette que la fusion entraîne la réduction du nombre des élus au sein des Conseils d'administration et par voie de conséquence un moindre poids politique aux décisions et notamment moins de démocratie, de proximité et de réactivité. Il craint aussi un accroissement des lourdeurs administratives, l'obligation de mobilité imposée aux salariés et la déqualification de leurs emplois. A travers tous ces éléments, il pense que la fusion est subie plutôt que souhaitée².

Les critiques les plus importantes sont celles faites par la C.G.T. qui donne son analyse du Plan. Elle s'interroge d'abord sur les moyens qu'a la M.S.A. de financer ce plan alors même que le financement du régime agricole n'est pas assuré. Il peut se passer bien des choses d'ici 2010, à commencer par les évolutions de l'assurance maladie et des régimes de protection sociale qui se feront après les échéances politiques. Qui peut garantir qu'à moyen terme il n'y aura pas de la part des pouvoirs publics la tentation de transférer les salariés du régime agricole sous statut du régime général, et les exploitants vers les R.S.I. (Régime social des indépendants).

Sous couvert de démocratie sociale, et tout en réaffirmant l'autonomie des caisses, la caisse centrale se donne les pleins pouvoirs.

La fusion risque également d'accroître les inégalités entre les régions.

Enfin, une préoccupation récurrente est la conséquence sur l'emploi des salariés de l'institution M.S.A.. A plusieurs reprises, l'idée d'une perte d'emplois au sein de la M.S.A. en raison de la fusion des caisses est réfutée par des

¹ Jurisclasseur, *op.cit.*

² P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, Tome 80, 14 novembre 2006, f°140.

administrateurs et par le directeur général. Il ne s'agit pas de licencier mais de ne pas remplacer des départs à la retraite. Le directeur général, lors d'une réunion du conseil d'administration, le 14 novembre 2006, montre son étonnement car dans les caisses de M.S.A. regroupées en fédération ou en fusion, il n'est pas jusqu'à ce jour démontré que le regroupement ait impacté le personnel, notamment en terme d'effectif ou de mobilité. Un avantage du regroupement consiste, par exemple, lorsqu'un médecin Conseil est absent de permettre à l'équipe des trois autres départements d'assurer le remplacement. En revanche, les circulaires budgétaires, années après années, sont bien plus efficaces pour réduire les effectifs, avec ou sans regroupement. Le Président rappelle que la fusion va concerner surtout les élus¹.

Lors de l'Assemblée générale extraordinaire du 28 mai 2008, la C.G.T. dénonce encore un « *démantèlement voulu par les pouvoirs publics* », une remise en cause des services de proximité, du guichet unique et de la qualité des prestations des ressortissants. C'est aussi l'acceptation de l'ouverture des services de santé et de prévention aux secteurs marchands. Les prémisses d'un démantèlement rampant sont déjà là par l'acceptation des mesures gouvernementales telles les franchises de dépenses de santé, déremboursements, généralisation des dépassements tarifaires, forfaits hospitaliers, etc...

Le prochain départ en retraite de bon nombre de salariés des caisses et leur non remplacement aura « *des conséquences désastreuses pour leurs collègues, et l'ensemble des assurés sociaux* ».

Les Caisses de M.S.A., service public de santé, entrent de plus en plus dans « *une logique de rentabilité financière* ». Leur finalité n'est plus de rendre le meilleur service possible, mais de le faire à moindre coût. Plusieurs mesures proposées dans le Plan d'Action Stratégique correspondent en fait à un engagement fort dans la mise en œuvre d'orientations visant cet objectif qui

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, Tome 80, 14 novembre 2006, f°140.

nécessairement ouvrent la voie à sa « *marchandisation et sa privatisation* », et conduisent à confier leur gestion aux assurances, établissements privés¹.

Les peurs sont telles qu'il paraît bien difficile d'expliquer une notification de la Caisse centrale indiquant de futurs licenciements². Le directeur général explique que la C.O.G. a fixé un objectif : elle prévoit une baisse de la population agricole de l'ordre de 10%, l'effectif de la M.S.A. devra donc baisser de 7,3% soit entre 1450 et 1500 postes à supprimer d'ici au 31 décembre 2010 tous organismes confondus.

Il faudra ne plus remplacer de départs, de quelque nature qu'ils seront. La C.C.M.S.A. a notifié à chaque caisse un nombre de postes à supprimer d'ici là. Vingt-trois postes par an sur les quatre sites sur la base de critères tels que le coût de gestion ou la productivité de l'entreprise.

Le président souligne que le directeur a bien expliqué la situation, il faut retenir qu'il n'y aura pas de licenciements du fait du regroupement mais que les départs ne seront pas remplacés. La fusion sera effectivement réalisée pour Midi-Pyrénées Sud par le regroupement des caisses des départements de l'Ariège, de la Haute-Garonne, du Gers et des Hautes-Pyrénées.

¹ P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 86, mars-mai 2008, 28 mai 2008.

² *Id.*, tome 84, juin-novembre 2007, f°174.

CONCLUSION

L'histoire de la Mutualité Sociale Agricole est celle d'un régime né d'un monde spécifique et adapté pour lui, le monde agricole. En Haute-Garonne, la M.S.A. est apparue en grande partie grâce à l'action, et parfois le caractère, de quelques personnalités comme Antoine Roos ou encore Paul Schlegel. C'est en raison de leur activité que se développent d'abord les mutualités qui assurent contre les risques directement liés à la profession puis, à partir des années 1930, les assurances sociales, notamment les caisses régionales occitanes. L'histoire de la Mutualité Sociale Agricole est encore celle d'un mouvement marqué par la nécessité du regroupement. L'institution a, dès l'origine, eu à défendre son existence légitime et son originalité, régime de protection sociale particulier pour les agriculteurs et gestion par des mutuelles. Elle a rencontré quelques critiques fondamentales comme celle des syndicats de salariés agricoles remettant en cause l'organisation administrative de la M.S.A. et leur représentation insuffisante compte tenu du nombre de travailleurs agricoles, le déficit chronique du B.A.P.S.A. entraînant des aides importantes de la part de l'Etat ou sa résistance, au lendemain de la Libération, à l'unification de la Sécurité sociale¹. Plus récemment, la régionalisation liée au plan du premier ministre Alain Juppé ou le rapport de la Cour des comptes de 1997, très critique à l'égard de la direction centrale, ont entraîné des modifications importantes dans l'organisation de la M.S.A. Cette évolution semble confirmer un élan historique qui est celui du regroupement, peut être nécessaire à la survie du régime. Les caisses diverses et concurrentes de la première moitié du siècle ont ainsi laissé place, à la caisse de la M.S.A. de la Haute-Garonne, puis à la Caisse de la M.S.A. de Midi-Pyrénées Sud, dont la fusion s'achève avec la fusion technique des bases de données informatiques.

Ainsi, la M.S.A. de la Haute-Garonne a su s'adapter tout au long du siècle. L'avenir permettra seul de dresser un bilan de la fusion des caisses qui voit, en France, un regroupement autour de trente-cinq caisses mais qui a pu rencontrer quelques réticences au sein de l'institution. Elle a su défendre le monde agricole avec d'autant plus de ferveur que son organisation démocratique en fait une

¹ BONNEAU Jacques-Roger, « La mutualité sociale agricole, vestige ou nécessité ? », in *Revue française des affaires sociales*, n°3, juill-sept.1980, pp.171-187.

émanation directe de ceux qu'elle protège, notamment à travers une action sanitaire et sociale très étendue.

SOURCES

Procès-verbaux du Conseil d'administration de la Caisse de secours mutuels agricoles de la Haute-Garonne

Tome 1, 1932-1935

Tome 2, novembre 1935-Mai 1937

Procès-verbaux du Conseil d'administration de la Caisse régionale de secours mutuels agricoles

Tome 1, octobre 1931-novembre 1934

Tome 2, novembre 1934-juin 1935

Tome 3, juin 1935-septembre 1936

Tome 4, septembre 1936-août 1938

Tome 5, août 1938-avril 1943

Procès-verbaux du Conseil d'administration de la Caisse régionale occitane d'allocations familiales mutuelles agricoles

Tome 1, août 1936-décembre 1942

Tome 2, décembre 1942-avril 1943

Procès-verbaux du Conseil d'administration de la Caisse mutuelle d'assurances sociales agricoles

Tome 1, janvier 1943-mars 1950

Tome 2, mars 1950-mars 1953

Tome 3, avril 1953-octobre 1954

Tome 4, octobre 1954-décembre 1955
Tome 5, mars 1956-mars 1957
Tome 6, mars 1957-novembre 1960
Tome 7, novembre 1960-décembre 1961

Procès-verbaux du Conseil d'administration de la Caisse mutuelle d'allocations familiales agricoles

Tome 1, janvier 1943-mars 1950
Tome 2, mars 1950-décembre 1951
Tome 3, décembre 1951-octobre 1954
Tome 4, octobre 1954-octobre 1956
Tome 5, octobre 1956-décembre 1959
Tome 6, février 1960-décembre 1961

Procès-verbaux du Conseil d'administration de la Caisse d'assurance vieillesse agricole

Tome 1, février 1955-juillet 1958
Tome 2, septembre 1958-décembre 1961

Procès-verbaux du Conseil d'administration de la M.S.A.

Période 1962-1970 : Tomes 1 à 6
Période 1970-1980 : Tomes 6 à 15
Périodes 1980-1990 : Tomes 16 à 24
Période 1990 à 2000 : Tomes 25 à 46
Période 2000 à 2008 : Tomes 47 à 88

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

BONNEAU Jacques et MALEZIEUX Raymond, *La mutualité sociale agricole*, Paris, 1963

CHALMIN Philippe, *Eléments pour servir à l'histoire de la mutualité agricole*, tome I, Des origines à 1940, Paris

Code du travail et de la prévoyance sociale, Paris, Dalloz, 17^{ème} édition, tome II (législation 1^{er} janvier 1927-1^{er} octobre 1931), 1932

DELBREL Yann, *L'essentiel de l'histoire du droit social*, Paris

DUCOS Bruno, *Aux origines de la Sécurité sociale, les assurances sociales dans la Haute-Garonne (1928-1936)*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 1985

DUPEYROUX Jean-Jacques, *Droit de la Sécurité sociale*, Paris, édition 2009, par Borgetto Michel et Lafore Robert

GIBAUD Bernard, *De la mutualité à la Sécurité sociale (conflits et convergences)*, Les éditions ouvrières, Paris, 1986

GUESLIN A. et GUILLAUME P., *De la charité médiévale à la Sécurité sociale*, Les éditions ouvrières, Paris, 1992

HESSE Philippe-Jean et LE CROM Jean-Pierre (sous la direction de), *La protection sociale sous le régime de Vichy*, Rennes, 2001

JEAN Déborah, *Des sociétés de secours mutuels à l'assurance en Midi-Pyrénées de 1848 à 1914*, Thèse droit, Toulouse, 2002, pp.25-28.

KESSLER Francis, *Droit de la protection sociale*, Paris, 2009

La Sécurité sociale- Son histoire à travers les textes, tome IV, La mutualité sociale agricole (1919-1981), Comité d'histoire de la Sécurité sociale, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, Paris, 1991

LAUR André, « Les problèmes financiers et la protection sociale des agriculteurs », in *Droit social*, n°11, novembre 1969, pp.97-106

LAVIELLE R., *Histoire de la mutualité*, Paris, 1964

ARTICLES

ANDIGNE Hubert, « L'action sanitaire et sociale de la mutualité agricole », in *Droit social*, n°11, novembre 1969, pp.146-155

BONNEAU Jacques-Roger, « La mutualité sociale agricole, vestige ou nécessité ? », in *Revue française des affaires sociales*, n°3, juill-sept.1980, pp.171-187

BORDELOUP Jean, « Les agences régionales de l'hospitalisation : clarification ou nouvelles ambiguïtés ? », in *Droit social*, Le plan Juppé II, n°9/10, sept-oct.1996, pp.878-887

CASTRO Pierre, « Les vicissitudes de l'implantation de la loi d'assurance obligatoire dans le régime des non salariés », in *Assistance et assurance : heurs et malheurs de la protection sociale en France*, Colloque de Bordeaux, 16, 17 et 18 novembre 2006, sous la direction de Gérard Aubin, Yann Delbrel et Bernard

Gallinato-Contino, Association pour l'étude de l'Histoire de la Sécurité sociale, Paris, 2008, pp.163-175

GIBAUD Bernard, « Les sociétés de secours mutuels », in *Contribution à l'histoire financière de la Sécurité sociale*, sous la direction de Michel Laroque, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, Paris, 1999, pp. 21-49

GIBAUD Bernard, « Une grande loi sociale républicaine, la Charte de la Mutualité du 1^{er} avril 1898 », in *Vie sociale*, sept-oct 1995, pp.23-38

DIMATA P., « L'Etat et la Mutualité », in *Droit social*, novembre 1969

JEAN Déborah, Des sociétés de secours mutuels à l'assurance en Midi-Pyrénées de 1848 à 1914, Thèse droit, Toulouse, 2002

LAVIELLE R., *Histoire de la mutualité*, Paris, 1964

MANDERSCHEID-COLIN (Françoise), « Histoire politique de la Mutualité Sociale Agricole », in *Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale*, Actes du 112^{ème} Congrès national des sociétés savantes, Lyon 1987, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, Paris, 1988, pp.341-351

RUELLAN (Rolande), « Clarification des pouvoirs et rénovation du système », in *Droit social*, Le plan Juppé II, n°9/10, sept-oct.1996, pp.779-790

SICARD Germain, « L'établissement des assurances sociales en France par les lois de 1928 et 1930 », in *Mémoires de l'Académie des sciences, Inscriptions et Belles-Lettres de Toulouse*, volume 159, 17^{ème} série, tome VIII, 1997, pp.203-216.

TOUCAS Patricia, « La vertueuse mutualité : des valeurs aux pratiques », in *Vie sociale*, 2008, pp. 27-37

JURISCLASSEUR, Protection sociale Traité,.5- 2009, fasc.650-20

REVUE

Bulletin d'information de la M.S.A

RAPPORTS

Cour des comptes, *Rapport public 1997*, novembre 1997, pp.238-283

« *La protection sociale agricole ; quel avenir ?* », Rapport d'information n°304, 2006-2007, de M. Jean-Marc Juilhard, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, déposé le 9 mai 2007

Rapport de la Cour des comptes, 2007, Partie II : « L'organisation et la gestion de la protection sociale agricole ».

Rapport de la Cour des comptes, 1998, Chapitre II : « Suites données à des observations antérieures des juridictions financières »

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	5
PREMIERE PARTIE : DEFENDRE LES INTERETS AGRICOLES.....	15
Chapitre I : L'apparition de la M.S.A. de la Haute-Garonne.....	16
Section I : Les origines d'une institution.....	17
Paragraphe 1 : Les Caisses régionales occitanes.....	17
A/La caisse régionale occitane de secours mutuels agricoles.....	18
B/La Caisse régionale occitane d'allocations familiales mutuelles agricole..	20
Paragraphe 2 : Les difficultés de création d'un front unique mutualiste.....	21
A/Les conflits entre le « Foyer Garonnais », la Caisse des employés du commerce et la Caisse départementale.....	21
B/Des conflits de pouvoir : les rapports entre la Caisse de secours mutuels agricoles de la Haute-Garonne et l'Union départementale des sociétés de secours mutuels de la Haute- Garonne.....	24

Section II : La naissance de la M.S.A. de la Haute-Garonne.....	25
Paragraphe 1 : Les réorganisations du régime.....	25
A/Le régime de Vichy.....	25
B/La Libération.....	28
Paragraphe 2 : De l'Union des caisses aux Caisses de Mutualité Sociale Agricole...	29
Chapitre II : Une action sanitaire et sociale étendue.....	31
Section I : Améliorer les conditions de vie des familles et des personnes.....	33
Paragraphe 1 : Des aides aux personnes.....	33
A/Aides aux personnes âgées.....	33
B/Epanouissement des familles.....	34
Paragraphe 2 : Des aides à l'insertion.....	36
A/La lutte contre la précarité.....	36
B/L'aide aux personnes handicapées.....	38
Section II : Soutenir le milieu rural.....	41
Paragraphe 1 : Dynamiser le milieu rural.....	41
Paragraphe 2 : La médecine préventive comme soutien des ressortissants agricoles.	43

DEUXIEME PARTIE : S'ADAPTER A L'ENVIRONNEMENT...47

Chapitre I : Des difficultés financières récurrentes.....48

Section I : Des problèmes de recouvrement des cotisations.....49

Paragraphe 1 : Les difficultés de paiement.....49

Paragraphe 2 : Les refus de paiement : les conflits avec la C.D.C.A.....51

Section II : Des mises en cause par la tutelle.....55

Paragraphe 1 : Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales.....56

Paragraphe 2 : Les recommandations de la tutelle.....61

Paragraphe 3 : Des dysfonctionnements dénoncés par la Cour des comptes.....64

A/Les critiques par la Cour des comptes.....65

1/Les critiques concernant le fonctionnement de la caisse centrale.....65

2//La critique des actions financées par la caisse centrale.....67

3/Des irrégularités dans la reprise d'un réseau d'institutions sociales.....69

B/Les réponses de la caisse centrale.....70

1/La réponse concernant le fonctionnement de la caisse centrale.....70

2/La réponse concernant les actions financées par la caisse centrale.....71

3/La réponse aux critiques sur la diversification de la caisse.....72

Chapitre II : Une réorganisation institutionnelle.....	75
Section I : Les origines du rapprochement des caisses.....	75
Paragraphe 1 : Les premières démarches.....	75
A/Les causes des premiers rapprochements.....	75
B/Les premières approches.....	78
Paragraphe 2 : Les premières réalisations.....	79
A/Une mise en commun des moyens.....	79
B/Les débuts d'une réorganisation de l'action des caisses.....	81
Section II : Vers la fusion des caisses.....	83
Paragraphe 1 : La mise en œuvre du Plan Stratégique Institutionnel (2001-2006)...	84
A/Vers la Fédération Midi-Pyrénées Sud.....	84
1/Les raisons du regroupement.....	85
2/La création d'une Fédération Midi-Pyrénées Sud.....	87
B/Vers l'employeur unique.....	90
1/Les raisons avancées en faveur de l'employeur unique.....	90
2/Les craintes suscitées par la mise en place de l'employeur unique.....	92
3/La décision du passage à l'employeur unique.....	93
Paragraphe 2 : Vers la fusion des caisses : le Plan d'Action Stratégique (2006-2010).....	94

CONCLUSION.....	98
SOURCES.....	101
BILIOGRAPHIE.....	103