

### *Le rapprochement des MSA du Tarn et de l'Aveyron au début des années 1990*



Le Comité régional d'histoire a fait réaliser en partenariat avec les Caisses de Mutualité Sociale Agricole des monographies (en ligne sur le site du Comité) consacrées à leur histoire : MSA de la Haute-Garonne par Ludovic Azéma en 2010, de l'Ariège par Mathieu Peter en 2013 et du Gers par François Moncassin en 2017. Ces trois caisses ont constitué avec celle des Hautes-Pyrénées, la MSA Midi-Pyrénées Sud.

Cette Lettre d'information est consacrée au rapprochement des caisses du Tarn et de l'Aveyron qui, fusionnant dès 1995, seront à l'origine de la MSA Midi-Pyrénées Nord mise en place en avril 2010.

Pierre Rieu, doctorant à l'Université Toulouse I Capitole décrit les débuts de cette association. Il souligne le rôle majeur des acteurs locaux (présidents et directeurs) dans ce processus unique à l'époque, ces deux caisses étant parmi les premières à fusionner. Il rappelle l'influence d'André Laur, l'ancien président de la MSA de l'Aveyron alors président des Caisses Centrales et partisan d'un regroupement des moyens des caisses départementales.

Des conditions favorables au changement existaient : des responsables qui se connaissent, s'apprécient et appelés à se succéder, se retrouvant autour de valeurs communes ; des caisses bien gérées mettant en place une organisation les rapprochant de leurs assurés. Et, en l'absence de cadre législatif, ce sont ces acteurs locaux qui définissent en quelques mois les modalités de leur rapprochement par la création d'une Fédération des MSA du Tarn et de l'Aveyron en avril 1991. Ces innovations vont servir le niveau national et l'inspirer pour réaliser les futures fusions de MSA en 35 entités. C'est l'intérêt de cette étude de les rappeler.

Cette étude n'aurait pu être réalisée sans le soutien et l'implication de la MSA Midi-Pyrénées Nord. Pour cette histoire immédiate, Pierre Rieu a consulté les procès-verbaux des conseils d'administration mais surtout s'est entretenu avec les acteurs du rapprochement en particulier avec le président Jacques Bernat, les directeurs François Dubeau, Guy Lavinal et Jean-Marc Cazals lequel a coordonné une relecture du texte. Qu'ils en soient remerciés.

Les avant-propos du président de l'Aveyron et des deux premiers directeurs généraux de la MSA Tarn-Aveyron resituent le contexte, témoignent de leur enthousiasme et créativité pour faire de cette aventure une réussite.

La prochaine *Lettre d'information* sera consacrée à la deuxième partie de l'étude sur la fusion des MSA du Tarn-Aveyron et la création de la Caisse Midi-Pyrénées Nord

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

## Avant-propos de l'ancien Président de la MSA Tarn-Aveyron puis de la MSA MPN



A l'automne 1989 eut lieu à Rodez la journée nationale des caisses de MSA, quasiment toutes départementales, avec pour thème « l'Avenir de la MSA » dans les vingt ans qui viennent sous la présidence d'André Laur.

Jeune président de la caisse de l'Aveyron, j'étais convaincu tout comme François DUBEAU, directeur, qu'il fallait poursuivre la réflexion pour agir dans l'intérêt de nos ressortissants. Notre caisse importante avait de très bons ratios de gestion dans le classement national, nous aurions pu attendre pour nous rapprocher avec une caisse voisine.

Il y avait dans l'institution un outil informatique commun (le CITIMAM) avec cinq caisses fondatrices de Midi-Pyrénées et de l'Aude, avec un conseil et un comité directeur. Cela nous a beaucoup aidé dans notre réflexion ; l'idée d'un rapprochement avec le Tarn fut sans doute plus facile, caisse presque identique, très longue frontière entre les deux départements, beaucoup d'expatriés aveyronnais, monde agricole et rural aux productions de polyculture-élevage similaire.

De plus, Guy LAVINAL, directeur à Albi ayant été cadre de direction à Rodez, Jean-Marc CAZALS connaissant bien l'Aveyron, c'est dans la confiance qu'avec André GARROUSTE, nous avons envisagé le rapprochement avec l'idée première de mutualiser des moyens, de faire mieux dans la gestion tout en gardant une identité départementale forte. Nos deux conseils d'administration y furent associés, comme le texte ci-après le décrit très bien, je dois me féliciter de l'engagement de tous les collègues ; c'était l'époque de la réforme électorale avec plus de place pour les salariés du deuxième collège.

Jamais, pas une seule fois, notre démarche de rapprochement nous fit douter, ni reporter notre marche en avant.

Au niveau national, une autre démarche se mit en place en Orne-Sarthe ; un directeur délégué de la Caisse Centrale (M. PINSULT) nous épaulait du mieux qu'il pouvait dans un environnement juridique vide et pendant quelques années dans l'indifférence, j'ose l'écrire aujourd'hui, de beaucoup de présidents et directeurs des autres départements.

Le rapprochement par la fédération avec le Tarn fut vécu avec volonté, j'oserais dire avec enthousiasme et beaucoup de travail pour étudier les convergences dans l'action sociale, le partage des responsabilités. Avec André GARROUSTE, le bon sens paysan fut de mise, il prit la responsabilité de la présidence, je fus donc son premier vice-président.

De même pour l'équipe de direction, l'on mit en place une hiérarchie, largement approuvée par le Conseil d'administration qui ne souffrit d'aucune contestation, Guy LAVINAL devenant le premier directeur général, François DUBEAU devenant directeur général adjoint et devant lui succéder à sa retraite.

Ce fut, malgré tout, beaucoup de réunions pour nos conseils d'administration, nos équipes de cadres et de direction ; rencontres techniques ou politiques mais surtout humaines qui ont permis de conclure cette première fusion entre nos deux caisses.

Jacques BERNAT

## Avant-propos du premier Directeur général de la MSA Tarn-Aveyron



Recruté par le Président LAUR à l'issue de mon parcours au Centre National d'Etudes Supérieures de Sécurité Sociale (aujourd'hui dénommé EN3S), j'ai tôt compris (en étant à son service en qualité de cadre de direction à la MSA de l'Aveyron) que sa conception de l'universalité de la protection sociale s'accommodait mal de l'éclatement des régimes et singulièrement de leurs structures. Cela étant particulièrement vrai pour l'Institution MSA « en souffrance », par le jeu combiné de l'érosion démographique des populations, le poids des charges sociales et la situation économique du monde agricole.

Celui qui fut mon mentor n'eut de cesse d'impulser, depuis le niveau national, une politique qui devait tendre à terme au regroupement des moyens, en suggérant, avec une docte et aimable insistance, un mouvement de fusion des Caisses.

André GARROUSTE, Président de la MSA du Tarn dont j'étais devenu le Directeur (sur l'initiative en son temps de Gabriel FABRIÈS) adhérait avec conviction et détermination à ces idées qu'il sut à son tour s'approprier avec beaucoup d'humanité, en veillant toujours à ce que les ressortissants et les personnels soient reconnus et protégés, quand bien même l'identité et les particularités des structures soient susceptibles d'être « remodelées » dans un intérêt assurément partagé et sauvegardé.

Et c'est ainsi qu'il s'appliqua, en situation, et avec beaucoup de bonheur, à assumer la transition... en acceptant, unanimement porté par ses pairs, d'être le premier responsable de la nouvelle entité dénommée grâce à sa « courtoise » détermination « Caisse de Mutualité Sociale Agricole du Tarn et de l'Aveyron ».

Mais pour y parvenir il fallut préalablement compter avec la sagesse et la conviction, jamais démenties, de nos partenaires Aveyronnais convaincus de s'engager dans ce processus de regroupement, ainsi qu'avec la « bonne » volonté et les compétences de mes tout proches collaborateurs... qu'ils soient Directeur Adjoint, Agent Comptable ou Sous-Directeur, celui-ci comptant parmi les vaillants promoteurs de ce projet... qui aboutit chemin faisant à l'écriture d'une « belle histoire » ... que j'ai eu pour ma part le bonheur de conclure en tant que premier Directeur Général de la nouvelle entité.

Et vogue le bateau... doté aujourd'hui d'un nouveau gréement portant fièrement quatre mâts.

Guy LAVINAL

## Avant-propos du premier Directeur général de la MSA Midi-Pyrénées Nord



**La volonté crée le chemin !** Cette conviction a toujours accompagné mon parcours de plus de 30 ans entre la direction de la MSA de l'Aveyron et celle de la MSA Midi-Pyrénées Nord (MPN), née le 1er avril 2010 après trois fusions de caisses conduites aux côtés du Président Jacques BERNAT, avec le Tarn dès 1995, le Lot en 2007, et le Tarn-et-Garonne en 2010.

Il fallait une volonté très affirmée à **l'aube des années 1990** pour engager une **fusion de caisses, démarche inconnue** que personne n'avait encore défrichée en **l'absence de cadre législatif**, même si à l'époque, sous l'impulsion de son Président André LAUR, l'échelon central incitait déjà à créer des « structures de coopération souples et évolutives » (fédérations de caisses), en inscrivant cependant les fusions comme un objectif dans la durée pour éviter les blocages.

Mais nous étions, responsables aveyronnais et tarnais, si convaincus que l'accroissement de nos missions, la baisse des populations, et la nécessaire maîtrise des coûts de gestion nous conduiraient à évoluer que **l'intérêt de fusionner rapidement était déjà pour nous une évidence**. Nous avons donc pris cet engagement en créant notre fédération, décidé très vite de fusionner au 1<sup>er</sup> janvier 1995, date des élections MSA, et tous nos travaux ont été orientés dès 1991 vers la seule fusion.

**Nous devons tout inventer !** Vivant cela comme une chance et soutenus par l'échelon central, nous l'avons fait, pas à pas mais résolument, sur des principes socles portant notre identité : équilibre entre les sites, qualité et proximité du service, présence locale forte.

Avec la même démarche volontariste, sans créer de Fédération et en lui préférant des instances communes de pilotage, nous avons, plus de 12 ans après, construit la fusion avec le Lot, puis le Tarn-et-Garonne, dans un contexte national de réduction du nombre de caisses confortant notre démarche pionnière, et devenu avec le temps incontournable.

Tout ceci a été rendu possible grâce à la détermination et la conviction des Présidents et élus des conseils d'administration successifs, à la mobilisation, l'adaptabilité et la compétence du personnel des caisses, et à la confiance des délégués MSA et partenaires locaux. J'ai pu grâce à eux partager cette belle aventure humaine. Que ce focus sur l'histoire me permette de les remercier et de souhaiter le meilleur à la MSA MPN.

François DUBEAU



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

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

## INTRODUCTION

L'histoire de la Mutualité sociale agricole n'est plus à faire et plusieurs études ont déjà dépeint les traits majeurs de cette institution<sup>1</sup>. Elle est issue des mouvements mutualistes qui s'enracinèrent en marge du syndicalisme agricole, et notamment de la « Mutualité 1900 ». Néanmoins, sa création *stricto sensu* date du gouvernement de Vichy. C'est de son origine mutualiste, de cette volonté des agriculteurs à œuvrer ensemble à leur protection contre les sinistres, que provient l'un des caractères essentiels de la MSA : une organisation qui repose sur un fonctionnement démocratique et un ancrage local profondément marqués. En effet, ce sont les adhérents au régime eux-mêmes qui désignent leurs délégués, à l'échelon communal à l'origine, cantonal aujourd'hui, ces derniers composant l'Assemblée générale départementale et désignant les membres du conseil d'administration. Ce pouvoir important laissé aux élus dans la détermination des politiques poursuivies par leur caisse est la cause certaine de l'ancrage local que connaît cette institution. Jouant un rôle essentiel au sein du monde rural et sensible à la volonté de défendre la proximité l'unissant à ses adhérents,

le réseau de la Mutualité agricole était traditionnellement organisé en caisses de ressort départemental. Pendant longtemps, cette organisation ne devait pas soulever de questions majeures car les professions rattachées au secteur agricole occupaient une place importante dans l'économie française, et les effectifs gérés par les caisses de MSA leur permettaient d'être relativement viables financièrement ; ce qui fut un argument pour le maintien de ce régime particulier. Déjà, les pouvoirs publics, lorsqu'ils instituèrent le régime général de Sécurité sociale, par l'ordonnance du 4 octobre 1945, ne parvinrent pas à y intégrer certains régimes spéciaux, pas plus que le régime agricole. Comme le constatait dès 1953 Jacques Doublet, ancien Conseiller d'État et directeur général de la Sécurité sociale de 1952 à 1960, « *après l'échec de la tentative faite en 1946 pour appliquer à l'ensemble de la population française un régime de sécurité sociale uniforme, notre pays a vu subsister et se développer des régimes spéciaux propres à telle ou telle catégorie sociale ou professionnelle, dont le financement soulève souvent des difficultés. Il en est ainsi en particulier pour le régime*

---

<sup>1</sup>Voir : - LAGES M., *L'évolution de la gouvernance de la Sécurité Sociale*, Thèse en droit sous la direction d'Albert Arséguel, Toulouse, Université Toulouse 1 Capitole, 2012, 450 p.

Disponible en ligne : <http://publications.ut-capitole.fr/18339/1/LagesMichel2012.pdf>

- GROSS-CHABBERT C., *La sécurité sociale – son histoire à travers les textes. T. IV, la Mutualité Sociale Agricole, 1919-1981*, Association pour l'étude de l'Histoire de la Sécurité Sociale, Paris, 1991.

- JOUVE P., *Un Mouvement d'Organisation Professionnelle Agricole : « Le Plateau Central »*, Union Sociale de la Haute-Auvergne, 1921.

- AZEMA L., *Histoire de la Mutualité Sociale Agricole de la Haute-Garonne*, 2010, 111 p., en collaboration avec le Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées. En ligne sur le site du Comité régional : [http://www.histoiresecump.fr/publications/Histoire\\_de-la\\_MSA\\_de\\_la\\_Haute-Garonne.pdf](http://www.histoiresecump.fr/publications/Histoire_de-la_MSA_de_la_Haute-Garonne.pdf).



propre à l'agriculture qui, malgré des prestations généralement plus faibles que celles servies aux salariés du régime général de l'industrie et du commerce, a toujours éprouvé de graves difficultés pour assurer son financement en dépit de l'adjonction aux cotisations des intéressés, de subventions budgétaires ou de ressources de caractère fiscal »<sup>2</sup>. Structuellement déficitaire, ce régime de Sécurité sociale agricole eut également des difficultés à être en phase avec les prestations du régime général. Ainsi, « le problème s'est posé spécialement pour les prestations familiales agricoles dont la parité avec les prestations du régime général, décidée à partir du 1<sup>er</sup> avril 1952, a entraîné un supplément de dépenses. De nombreux auteurs ont soutenu que ces prestations devaient être financées par la collectivité nationale, soit directement, soit par des contributions des autres régimes de sécurité sociale, grâce à la surcompensation, en donnant à leur opinion un fondement démographique »<sup>3</sup>. Parce qu'il occupait une place privilégiée dans la société des années 1940 et 1950, le monde agricole sut défendre ses spécificités auprès des pouvoirs publics afin de conserver, notamment, le pouvoir de gouverner lui-même son régime de protection sociale. C'est d'ailleurs l'un des éléments culturels que Michel Lages a identifié au sein de la pensée mutualiste, celui inhérent à la permanente « crainte de l'étatisation »<sup>4</sup>. Or, ce poids qu'occupait le secteur agricole au sein du monde économique et politique français devait tendre à s'amenuiser.

En effet, depuis les années 1940, c'est à une vague d'évolutions sans précédent que la paysannerie française est confrontée. Passé le choc de la Seconde Guerre mondiale, les outils et technologies au service du déploiement d'une agriculture modernisée ont connu un développement accentué dans sa célérité par les Plans successifs adoptés par les institutions de l'État, afin de développer la richesse économique du monde agricole et mettre un terme aux pénuries de denrées que connaissaient alors les villes. Cette course vers la paysannerie industrialisée a alors redessiné dans son sillon les contours du monde rural français. Encouragé par les pouvoirs publics à partir de 1947, le renouveau profond des techniques agricoles a redéfini en profondeur les modes de

production agraires en banalisant l'usage des engins motorisés, des pesticides et des variétés de graines produites par les industries agricoles. Dès 1971, dans une étude parue dans le journal *Économie rurale*<sup>5</sup>, M. Bonastre, chargé de recherches à l'INRA, constata les mutations sans précédent que connaissait le monde agricole. Pour évoquer ce phénomène, il reprit à son compte l'expression de Joseph le Bihan qui parlait de « pressions désorganisatrices de l'activité agricole »<sup>6</sup>. Pour lui, elles consistaient dans la subversion de l'organisation traditionnelle de la paysannerie qui reposait sur un mode de vie autarcique fondé sur « la faiblesse des achats de ressources productives vu l'absence de ressources monétaires, la faiblesse des ventes »<sup>7</sup>, lesquelles « contribuaient à cette autonomie ». A l'inverse, le progrès technique a favorisé la spécialisation des cultures au profit du rendement, en faisant de l'échange économique et de la productivité la finalité de l'activité de l'agriculteur. Les effets de ce passage à une économie d'échanges ont bouleversé profondément le monde rural, et les sociétés occidentales *a fortiori*. L'introduction de la mécanisation moderne a transformé la géographie des campagnes. Mais au-delà de redessiner la carte des exploitations agricoles, les fortes évolutions du travail paysan ont conduit à bouleverser la répartition des besoins en main-d'œuvre pour les activités primaires. L'auteur constate, ainsi, une diminution de la population agricole, passée de 5 millions d'individus en 1954 à 3.1 millions en 1967.

Or, cette diminution progressive des effectifs gérés par les caisses de MSA, si elle n'était pas encore jugée comme problématique, devait à terme, prendre les atours d'une crise structurelle grave. L'enjeu du financement des régimes de sécurité sociale, notamment du régime agricole, était suffisamment important pour que les pouvoirs publics instituent une compensation démographique, avec la loi du 24 décembre 1974. Mais déjà, le régime de la mutualité agricole dépendait des financements publics du Budget Annexe des Prestations Sociales Agricoles (BAPSA), instauré par l'article 58 de la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959, portant loi de finances pour 1960. Or, l'équilibre financier de la Sécurité sociale devint un impératif politique à partir de la fin des

<sup>2</sup>DOUBLET J., « Sécurité sociale et démographie », *Population*, 8<sup>e</sup> année, n°2, 1953, p. 264

<sup>3</sup>*Ibidem*. L'idée défendue était que lorsque « les enfants des agriculteurs sont devenus des hommes, ils vont apporter leur travail et leurs cotisations dans un secteur non agricole ; élevés et soignés à la campagne, ils vont plus tard créer des richesses à la ville. La société agricole, plus chargée d'enfants que les autres groupes sociaux, fournit des hommes à la nation, c'est de là qu'elle tient sa créance envers le pays ».

<sup>4</sup>Michel LAGES, *Opus citatum*, p. 218.

<sup>5</sup>BONASTRE J.-B., « Progrès technique et évolution agricole », *Économie rurale*, N° 89, 1971, pp. 39-52, document généré le 16/06/2016

<sup>6</sup>*Ibid* p. 40

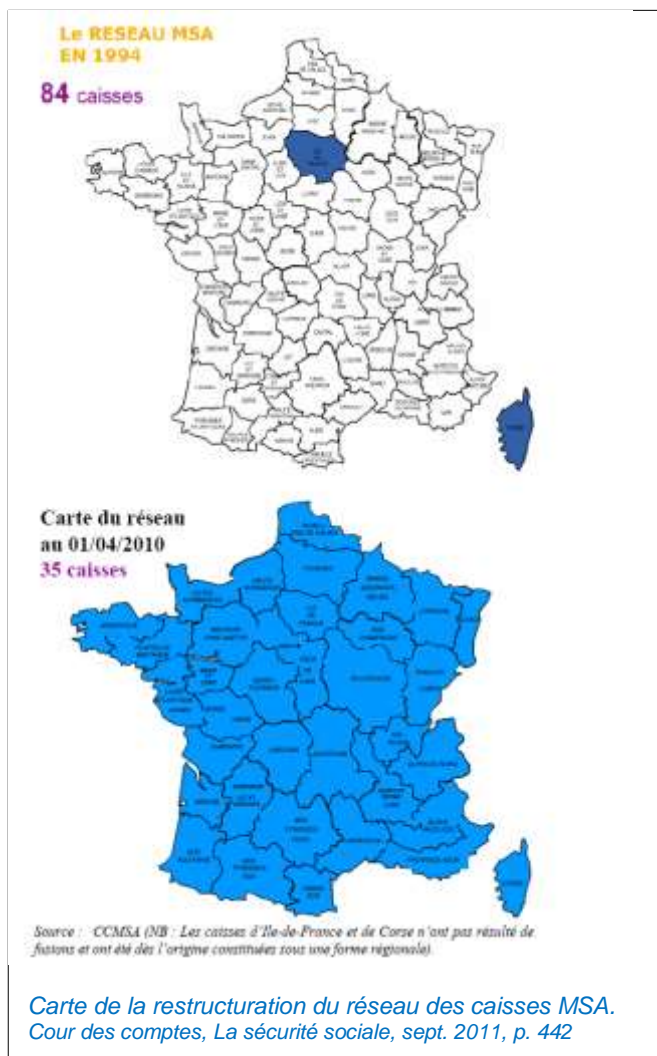
<sup>7</sup>*Ibidem*.

Trente glorieuses. Les plans de réformes de la Sécurité sociale se succédèrent alors, à un rythme soutenu. Si, ces réformes ne visaient pas directement la MSA, elles traduisaient néanmoins une volonté des pouvoirs publics de maîtriser le financement de la protection sociale, ce qui devait nécessairement, à terme, influencer sur le réseau MSA.

Mais à ces crises structurelles qui grevaient l'économie française dans sa globalité, s'ajoutaient les crises que commençaient à connaître le monde agricole dont le nombre d'actifs devenait dangereusement inférieur au nombre de retraités. Sensible à la faiblesse économique des agriculteurs, la Mutualité Sociale Agricole ne pouvait que difficilement espérer trouver les moyens de son financement dans une hausse de l'assiette des cotisations. Bientôt, les ratios négatifs affectant la démographie des actifs agricole, tant du point de vue de l'évolution des effectifs de populations gérées, que de leur rapport avec les adhérents passifs, devaient bouleverser l'organisation traditionnelle du mutualisme agricole.

Ces crises démographiques et structurelles qui affectaient le réseau mutualiste étaient connues des gestionnaires et des mondes universitaire et institutionnel. On peut observer les premiers développements de la science démographique dès l'Ancien Régime<sup>8</sup>, parallèlement aux besoins nouveaux en matière de saisissement du territoire dans sa spatialité qui accompagnèrent le déploiement de l'administration royale. Mais comme l'explique Jacques Doublet, le développement d'institutions de protection sociale a conduit à une augmentation du besoin en ressources statistiques pour les pouvoirs publics. Selon lui, « *au souci d'une connaissance exacte de la population, les démographes ont ajouté le désir d'une analyse plus fouillée des phénomènes, des prévisions aussi probables que possibles sur l'évolution à venir d'une population donnée* »<sup>9</sup>. Grâce au développement de la science démographique, ces enjeux étaient connus depuis longtemps, comme en atteste l'importante littérature sur le sujet. La Cour des comptes constate, dans son rapport de 2011, que « *le nombre de bénéficiaire se réduit, du fait d'un déclin démographique ancien* »<sup>10</sup>. L'utilisation de la science démographique au service des questions relatives au financement de la Sécurité sociale a identifié ce phénomène et les difficultés qu'il

devait soulever dès les années 1970. Cette évolution est donc « *ancienne* »<sup>11</sup>. Pourtant, ce n'est à partir des années 1990, qu'« *il est apparu qu'un réseau de 84 caisses n'était plus adapté à la complexité croissante de leur activité et à l'érosion du nombre de leurs adhérents, liée aux mutations de l'agriculture* »<sup>12</sup>



Comme l'a montré Michel Lages<sup>13</sup>, la crainte de sa dissolution dans le régime général, et la volonté de protéger les spécificités de son régime, constituent un élément culturel central de la Mutualité Sociale Agricole. C'est dans cette perspective que, à partir des années 1980, fut amorcé, sous l'égide d'André Laur, un mouvement de réflexion, en interne, sur le devenir de

<sup>8</sup>TILLY C., *La France contestée de 1600 à nos jours*, Fayard, 1986

<sup>9</sup>Jacques DOUBLET, *Opus citatum*.

<sup>10</sup>Rapport de la Cour des comptes sur la Sécurité sociale pour 2001, Chapitre XV, « La réorganisation de la Mutualité sociale agricole », septembre 2011.

<sup>11</sup>*Ibidem*.

<sup>12</sup>*Ibidem*.

<sup>13</sup>*Opus citatum*.

l'institution. Jusqu'alors, le réseau mutualiste était divisé en caisses dont le ressort était départemental le plus souvent. Or, pour André Laur, président de la Caisse MSA de l'Aveyron jusqu'en 1989 et président des Caisses Centrales jusqu'en 1992, l'institution, pour s'assurer un futur pérenne, devait nécessairement repenser cette organisation datée et coûteuse. C'est donc à partir de la pensée d'André Laur que s'est construit, petit à petit, l'objectif de redessiner le tissu institutionnel de la MSA en assurant la transition vers des caisses d'échelon supra-départemental. L'idée de procéder à des fusions de caisses n'est donc pas née dans les années 1990 comme l'affirme la Cour des comptes, quand bien même dans ces années-là cette volonté devint un impératif ; et, force est de constater qu'en 1994, quelques Caisses avaient déjà fusionné, ce que la Cour des comptes prit peu en considération dans ses rapports successifs sur le devenir de la Mutualité Sociale Agricole. C'est le cas notamment des caisses MSA du Tarn et de l'Aveyron qui, en 1994, avaient déjà procédé à leur rapprochement, ainsi que des Caisses de l'Orne et de la Sarthe.

Certes, suite à la prise en compte des enjeux du financement de la MSA, la pression a été mise sur le réseau structuré en ressorts départementaux, pour réaliser des économies d'échelle en mutualisant les moyens, voire même en fusionnant des caisses. Cette idée se fit plus pressante à partir des années 1990, jusqu'à devenir un enjeu majeur à partir des années 2000. Comme le constate le rapport de la Cour des comptes de 2011, « *la MSA a fait ainsi du regroupement des caisses un point majeur de son plan stratégique 2001-2005, repris dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2001-2005. Mais ce plan a eu un succès limité. En 2005, 29 caisses restaient départementales, alors qu'avaient été créées 9 fédérations et 14 caisses pluridépartementales* ». Or, ne retenir que ces grands jalons de l'histoire de la restructuration du réseau MSA ne rendait pas justice ni au travail des Caisses Centrales amorcé en amont, ni à l'œuvre des caisses du Tarn et de l'Aveyron qui procédèrent à une fusion complète de leurs structures dès le 1<sup>er</sup> janvier 1995. Si l'exemple de ce rapprochement constitue un objet d'étude original car ignoré, il est également riche d'enseignements relatifs aux motivations et aux modalités de réussite qui ont guidé le processus de fusion. En effet, les rapports de la Cour des comptes

relatifs à la protection sociale agricole envisagèrent souvent la restructuration du réseau, mais n'étudièrent pas cet exemple qui aurait pu offrir des pistes d'analyses, notamment sur les économies en résultant effectivement. De même, pour préparer son « Rapport sur les prestations sociales agricoles »<sup>14</sup>, présenté à l'occasion des débats relatifs au projet de loi de finance pour 2001, Charles de Courson ne se borna pas à étudier les exemples de caisses MSA qui échouèrent dans leur projet de rapprochement. L'auteur, par ailleurs, de constater le faible nombre de caisses étant parvenues à fusionner. Mais quid de la caisse MSA Tarn-Aveyron qui fut créée au 1<sup>er</sup> janvier 1995 ? Cet exemple fut totalement passé sous silence et, bien souvent, ce furent des caisses en train de fusionner, ou qui ne surent pas fusionner, qui attirèrent l'attention. C'est notamment le cas du rapport de la Cour des comptes de 2007 qui se borna à constater que bon nombre de structures connurent des difficultés pour opérer leur rapprochement juridique et matériel, ou que ce processus, à l'échelon global prit plus de 15 ans, et que les économies peinaient encore à se faire ressentir. Pareille lacune dans la connaissance du réseau mutualiste justifiait qu'une analyse soit menée sur la fusion des caisses de MSA du Tarn et de l'Aveyron, pour rendre justice à cette réalisation menée à bien dans un temps record.

C'est là tout l'intérêt des travaux entrepris dans le cadre du Comité régional d'Histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées (CRHSS-MP) que d'exhumer pareilles évolutions pour en tirer des enseignements et, ainsi, ne pas les laisser sombrer dans les limbes de l'oubli historique. Au cours des années passées, la Mutualité Sociale Agricole a été l'un des sujets majeurs du CRHSS-MP, qui a étudié, successivement, l'histoire des caisses de la Haute-Garonne<sup>15</sup>, de l'Ariège<sup>16</sup> et du Gers<sup>17</sup>. C'est au cours de ce mouvement de réflexion que fut soulevée la question des spécificités de la fusion des caisses du Tarn et de l'Aveyron.

Ce qu'il est intéressant de relever tout de suite, c'est que la fusion des caisses du Tarn et de l'Aveyron, l'une des premières, intervint à un moment où les modalités concrètes permettant la réalisation de ce projet étaient encore inconnues de tous. Les textes, notamment les articles L.123-1 et suivants du Code de la mutualité, prévoyaient formellement la possibilité

<sup>14</sup> Charles de COURSON, « Rapport sur les prestations sociales agricoles », *Projet de loi de finances pour 2001*, Annexe n° 42, enregistré le 12 octobre 2000. <http://www.assemblee-nationale.fr/budget/plf2001/b2624-42.asp>

<sup>15</sup> Ludovic Azéma, *Opus citatum*.

<sup>16</sup> PETER M., *Histoire de la Mutualité sociale agricole de l'Ariège*. Toulouse : CRHSS-MP, 2013.

<sup>17</sup> MONCASSIN F., *L'évolution de la Mutualité Sociale Agricole du Gers (1960-2008)*, Toulouse : CRHSS-MP, 2017.



pour les mutuelles d'instituer des fédérations ou unions, mais concernaient spécifiquement les mutuelles, et non pas la MSA qui relevait du Code Rural et du Code de la Sécurité Sociale. Il n'existait pas de méthode concrète, de modèle précis à suivre pour fusionner, et de nombreuses questions, matérielles et juridiques, restaient donc à résoudre. Comment composer des assemblées et conseils d'administrateurs communs à chacune des caisses adhérentes ? Fallait-il que cela soit fait au prorata des effectifs gérés, pour assurer une répartition démocratique, ou au contraire fallait-il la parité pour protéger les identités départementales ? Comment intégrer les personnels de direction au projet, et les faire accepter de remettre, potentiellement, leurs fonctions en jeu ? Le cadre légal était silencieux sur les modalités concrètes à mettre en œuvre pour mener à bien pareille réforme. C'est là que les enjeux théoriques du sujet rejoignent les enjeux historiques. Parce que cette fusion intervint dans le silence des textes, parce qu'elle fut le résultat d'une initiative locale, d'une démarche volontariste, elle livre l'image d'un important travail de dialogue entre différentes instances, Caisses MSA du Tarn et de l'Aveyron, Caisses Centrales qui ont participé à la réalisation de ce projet, sans oublier la tutelle régionale et nationale. Mais reposant sur une initiative locale, ce projet témoigne des volontés sous-jacentes qui ont motivé la décision de repenser un réseau ancré à l'échelon départemental.

Cette histoire, c'est celle d'hommes, pétris de culture mutualiste, qui se voulaient acteurs, et non pas simplement agents, de l'institution, et qui, issus du monde agricole, entendaient lui offrir la meilleure protection sociale au moindre coût de gestion. Les trajectoires individuelles des acteurs de cette fusion occuperont donc une place importante dans cette étude, et c'est là peut-être, que réside l'intérêt pour l'historien. Il y a un enjeu majeur, historiquement, à s'assurer de la conservation de la mémoire d'une institution, et notamment des témoignages individuels de ses acteurs. Or, ne connaître une institution que par ses productions officielles, ses actions ou ses procès-verbaux revient à perdre le contact direct avec les événements et à ne se livrer qu'à l'exégèse du commentateur. Le risque qu'il y a à travailler sur des objets « froids », est celui de perdre certaines sources, de perdre les témoignages oraux qui pourtant éclairent de façon décisive les événements. Le danger, c'est d'oublier qu'une institution, une personne morale, est avant tout mue par des hommes de chair et de sang. Ces hommes, ce sont d'abord des administrateurs élus : Jacques Bernat, Président de la Caisse de

l'Aveyron, aujourd'hui maire du village de Camarès, et depuis longtemps agriculteur et pétri de culture mutualiste, Jean-André Garrouste, Président de la Caisse du Tarn. Ces acteurs sont aussi des cadres de direction : François Dubeau, Directeur de la caisse de l'Aveyron, et son homologue Guy Lavinal, Directeur de la caisse du Tarn, Jean-Marc Cazals, Sous-directeur de la caisse du Tarn et originaire du monde agricole aveyronnais, lui-même fortement engagé dans les politiques nationales institutionnelles, économiques et sociales. Enfin, il convient de noter que des acteurs extérieurs jouèrent un rôle. André Laur, ancien Président de la Caisse de l'Aveyron qui était alors Président des Caisses centrales. M. Pinsault, l'interlocuteur des Caisses centrales avec les caisses départementales, qui les aidait à mener à bien leur projet. Une galerie de portraits se dessine alors, et ces voix, ces témoignages, occuperont une place majeure dans l'étude ici réalisée.

A l'initiative de ces hommes, un travail de rapprochement entre les caisses du Tarn et de l'Aveyron fut engagé dès 1990, sous l'égide d'une structure fédérale, avant qu'elles ne soient définitivement fusionnées au 1<sup>er</sup> janvier 1995. Le processus est donc remarquable de célérité, surtout quand on sait qu'il fut réalisé « à l'aveuglette », dans le silence des textes. Il est d'autant plus digne d'intérêt, que l'histoire du processus de redéploiement territorial du réseau MSA, à l'échelon national, offre plutôt un catalogue de difficultés, de lenteurs, voire d'échecs. Le rapport de la Cour des comptes de 2011, à ce titre, est édifiant lorsqu'il donne à voir l'exemple des Caisses de l'Ardèche, de la Drôme et de la Loire. Pourtant, cet échec date de la fin des années 1990. Ces caisses auraient donc pu tourner leurs regards vers les départements du Tarn et de l'Aveyron et s'inspirer de leur exemple. L'enjeu, est donc de saisir comment cette initiative locale peut fournir un modèle à suivre pour réaliser une pareille mutation sociale, et comment elle a offert des éléments de direction à la quadrature stratégique et juridique proposée par la CCMSA à cette occasion. Quelles spécificités l'exemple de la fusion des caisses de Mutualité Sociale Agricole donne-t-il à voir dans les conditions et les modalités de sa mise en œuvre ?

Lancer et mener à terme un projet de fusion suppose nécessairement la rencontre de volontés, internes et externes à l'institution, mais également l'existence d'enjeux exerçant une pression sur les formes actuelles d'organisation. Mais fusionner, c'est aussi ouvrir le champ des possibles pour réinventer les contours de son ressort et de ses méthodes. L'exemple de la fusion des caisses du Tarn et de l'Aveyron offre

l'image d'un rapprochement institutionnel se déroulant en deux temps. Le premier consiste dans une phase prospective durant laquelle germa l'idée de la réforme, laquelle ne devait se réaliser que selon un processus marqué par sa progressivité (Partie première). L'idée, était alors d'instituer une Fédération appelée à supplanter progressivement les caisses adhérentes dans leurs fonctions. Pourtant, dès que

la Fédération entra en activité, en 1991, cette logique progressive a été abandonnée au profit d'une véritable démarche volontariste fondée sur la volonté de mener à terme la réforme au 1<sup>er</sup> janvier 1995 (Partie seconde dans la prochaine Lettre d'information).

## LA CONSTRUCTION DE LA VOLONTE DE RAPPROCHEMENT (1987-1990)

L'exemple de la fusion des caisses du Tarn et de l'Aveyron, offre le récit de l'émergence de l'idée de restructurer le réseau, et résout ainsi la question des motivations qui poussèrent à la réforme, du « pourquoi » fusionner (I). Mais, les choix faits à l'occasion de cette fusion renseignent sur les difficultés à déterminer un programme d'action et à le mener à bien, c'est-à-dire la question du « comment » fusionner. Dans le silence des textes, et sans autre exemple de pareil projet au sein du réseau mutualiste agricole<sup>18</sup>, l'idée initiale fut celle d'avancer progressivement, mais sûrement. C'est du moins le principe qui animait la Fédération lors de sa création (II).

### I. L'EMERGENCE DE L'IDEE DE RESTRUCTURER LE RESEAU (1987-1989)

Face aux enjeux auxquels était confronté le réseau MSA, il devint nécessaire de repenser les formes de son déploiement et de son action, afin de moderniser sa gestion et rationaliser son financement. Cette réflexion fut ouverte par les Caisses centrales, au milieu des années 1980, à l'occasion de Journées Nationales de la MSA successives, et elle déboucha sur la rédaction d'un rapport intitulé « *La MSA de l'An 2000 : de la réflexion à l'action* » qui fit office de feuille de route pour les réformes ultérieures (A). Mais au-delà de ce texte discuté à l'initiative des échelons centraux du réseau MSA, c'est l'existence de spécificités locales aux départements du Tarn et de l'Aveyron (B) qui conduisirent à ce que les premiers travaux de rapprochement soient amorcés au tournant de l'année 1990 (C).

#### A. Le rapport « *La MSA de l'an 2000, de la réflexion à l'action* »

Sous l'impulsion d'André Laur, la question de l'évolution de la structure mutualiste agricole a été mise à l'ordre du jour des réflexions tenues lors des Journées Nationales de la MSA en 1986 et 1988. La première de ces Journées fut organisée, en septembre 1986, à Nîmes. A

cette occasion furent étudiées les évolutions « *à moyen terme de l'activité agricole et du monde agricole et rural* ». Par la suite, en 1987, les Journées Nationales tenues à Colmar furent l'occasion d'organiser une réflexion du fond sur l'institution et son réseau, au regard, notamment, des enjeux européens. Enfin, en septembre 1988, les Journées Nationales de la MSA d'Angoulême permirent de dégager les grands axes de la réflexion amorcée. A partir de là fut rédigé le rapport « *La MSA de l'an 2000, de la réflexion à l'action* », qui devait servir de support pour la Journée Nationale de Rodez du 22 septembre 1989.

#### La Journée Nationale de Rodez

Cette Journée Nationale de Rodez était construite selon deux axes de réflexion. Tout d'abord « *définir les missions de la MSA dans sa vocation d'organisme gestionnaire de la protection sociale agricole. Quels aspects revêtira cette protection sociale agricole à l'horizon 2000 ? Quel en sera le contenu ? Quelles missions la MSA peut-elle assurer dans ce cadre ?* ». La question, ici, était donc celle de rappeler les fondements de la MSA, les missions au cœur du régime qui en dessinaient la spécificité. En creux, se posait la question de la défense d'un organisme en charge de la gestion des trois

<sup>18</sup> Quand bien même la fusion des caisses de l'Orne et de la Sarthe intervint dans le même temps.

branches de la sécurité sociale agricole, pouvant de ce fait revendiquer de jouer le rôle de guichet unique, mais fournissant aussi des produits complémentaires et assurant des missions extérieures réalisées par les caisses départementales pour des tiers, mettant à profit leur maillage et les compétences de leurs agents.

La seconde piste de réflexion consistait dans la question de savoir « *comment mettre en œuvre concrètement ces missions ? Quel instrument, quel outil, quelle structure de gestion sera le mieux à même d'en permettre et d'en faciliter la réalisation ?* ». Après la réflexion, il fallait passer à l'action. Mais cette action ne consistait pas dans une démarche prospective et arbitraire de création *ex nihilo*. L'enjeu de cette entreprise de réforme était de garantir la pérennité de l'institution. Il ne s'agissait donc pas de réformer pour changer, mais pour se maintenir dans un monde en changement.

C'est à partir de ces deux grandes interrogations que se sont construites les réflexions, puis les propositions, adoptées au cours de la Journée Nationale de Rodez. Mais ces pistes de réformes ont également eu pour objet de réaliser des économies, ou du moins de ne pas augmenter les charges pesant sur le réseau. Le « *Projet MSA 2000* », ne se bornait pas à dresser un état des lieux des crises du monde agricole, il souhaitait que soient définies les modalités pratiques envisageables pour permettre le passage « *de la réflexion à l'action* ». Pour se moderniser et entrer dans le troisième millénaire, la MSA devait repenser certaines de ses pratiques, mais sans contrevenir à certains des acquis qui faisaient la force du réseau jusque-là.

### L'instauration du guichet unique

Le meilleur exemple est celui du rôle de guichet unique qui est, aujourd'hui encore l'une des caractéristiques de l'institution. Or, tous les intérêts qui pouvaient en être dégagés ne l'étaient pas. Bien au contraire, pour le rapport « *le discours sur le guichet unique cohabit[ait] (...) beaucoup trop souvent, avec une réalité organisationnelle basée sur un cloisonnement des services spécialisés par type de prestations et cotisations* ». Jusqu'alors, le guichet unique était donc davantage une « *notion théorique* » et c'était tout l'apport du rapport que de vouloir lui substituer une « *organisation innovante qui en tire[rait] toutes les conséquences et qui en valorise[rait] toutes les potentialités pour un meilleur service à l'adhérent* », « *de faire passer dans les faits cette notion qui [était] un*

*objectif fondamental par rapport à la mission de service qui lui incomb[ait]* ». Pour ce faire, plusieurs pistes étaient envisagées, allant du décloisonnement des services qui travaillaient jusque-là par branche, jusqu'à la mise en place d'« *Unités de Gestion Globale* » (UGG). Jusqu'au tournant des années 1980, bien que la MSA ait été théoriquement l'interlocuteur unique de protection sociale du monde agricole, dans les faits, les départements de gestion des caisses de MSA étaient spécialisés en fonction de la branche de sécurité sociale qu'ils géraient. Il y avait donc un service en charge de l'assurance maladie et des accidents du travail, un des prestations familiales et un des prestations vieillesse. L'idée, *a minima*, était donc de mettre un terme à cette spécialisation des services afin que l'adhérent puisse ne s'adresser qu'à un interlocuteur unique. Parallèlement au guichet unique, l'objectif était celui du passage aux UGG. L'idée, était alors de procéder à un redéploiement géographique allant vers l'échelon local, en créant, au sein du ressort de chaque Caisse, des guichets capables de traiter l'ensemble des questions soulevées par les adhérents. Plutôt que de conserver des services par législation, le projet consistait donc, à l'intérieur de la Caisse, à multiplier les plateformes de gestion des dossiers des populations gérées appartenant à des secteurs géographiques déterminés, et à l'extérieur à créer des antennes de proximité dont la sphère d'attractivité correspondait à ces secteurs géographiques.

Au-delà de cette volonté « *d'amélioration du service à l'adhérent* » que le rapport plaçait au centre de ses réflexions, l'enjeu était aussi celui de la modernisation de la gestion. Marie-Hélène le Duff, chargée de la formation continue du personnel dans une caisse MSA, a secondé le chef du projet de cette réorganisation dans un département<sup>19</sup>. A cette occasion, elle s'est notamment intéressée aux trajectoires professionnelles et aux modes de formation. Elle constatait alors que la formation se faisait sur « *le tas* », au sein d'un service, dans lequel l'agent effectuait généralement toute sa carrière. La conséquence était la construction d'une culture propre à chaque service avec des structures hiérarchiques très marquées. Cette organisation, selon elle, était un héritage de la structuration des MSA dans les années 1960.

Pourtant, dans les années 1980, il était de plus en plus évident que « *le cloisonnement des services, l'absence de communication entre eux, le poids de la hiérarchie, la faible mobilité interne rendent cette organisation inadaptée à un nouveau contexte social. En effet, tous ces*

<sup>19</sup>Expérience qu'elle a notamment consigné dans son mémoire de DEA : Le DUFF M.-H., *Changement et stabilité dans un organisme de protection sociale mutualiste*, mémoire de D.E.A., ITE, Université Paris VIII, 1998.

*facteurs ne permettent pas de réagir rapidement à des modifications nombreuses et importantes de l'environnement externe, qu'il s'agisse de législation, d'information, d'évolutions des attentes des adhérents* »<sup>20</sup>, ce qui expliquait l'effort de restructuration porté par le projet MSA 2000. C'est un constat voisin que faisait M. Dubeau. Selon lui, l'hyper spécialisation des métiers conduisait à des difficultés dans la gestion des dossiers des adhérents ainsi qu'en matière de ressources humaines et de management des équipes. Pour lui, dans certains domaines, les « *agents pouvaient se lasser* » face aux « *tâches répétitives* »<sup>21</sup>.

Si la question de la mise en place des UGG ne paraît pas directement en lien avec celles des évolutions à apporter face aux mutations externes du monde agricole, il semble pourtant que les questions de gestion de la démographie agricole imprègnent la réflexion nourrie à propos de cette réforme. Comme le rapporte Marie-Hélène le Duff, la refonte des services sous forme d'Unités de Gestion Globale a été aussi préconisée par les Caisses centrales, attentives à l'expérience conduite par la Caisse de l'Oise.

### Développer la coopération intercaisse

La réponse aux évolutions du monde agricole portée par le projet « MSA 2000 » visait à dégager des formes d'organisation permettant la réalisation d'économies. Il constatait que, « *au vu des écarts très importants qui existent actuellement en matière de coûts de gestion des Caisses, le système actuel basé sur la compensation [entre caisses] n'est plus viable* ». Si ce système devait disparaître, à terme, il fallait que les Caisses limitent leurs dépenses au produit de leurs cotisations. Pour ce faire, et afin de conserver une qualité de prestations au moins égale, la principale proposition retenue était d'avancer vers « *des regroupements de moyens* ». L'objectif, était de réaliser des économies d'échelle en mutualisant les moyens. Ainsi, *a minima*, les caisses pouvaient se satisfaire de « *simple structure de travail en commun* », ou « *de la mise en commun de moyens d'intendance* ». Elles pouvaient également ne conserver qu'une équipe de direction commune, ou même fusionner. De nombreuses possibilités étaient donc envisageables pour réaliser ces économies d'échelle. Concrètement, il était recommandé aux caisses de se doter d'une « *structure de coopération intercaisse souple et évolutive* » et de travailler à se rapprocher selon une démarche progressive. Mais le rapport craignait que « *la perspective de*

*fusions de Caisses* » ne puisse provoquer « *des réactions plutôt négatives marquées par l'attachement à l'existence de la MSA au plan départemental et à une présence forte sur le terrain* ». C'est pour cela qu'il était préconisé de procéder progressivement, afin de ménager les sensibilités et de ne pas « *susciter de blocages a priori* ». Le recours à une fédération transitoire était alors conseillé. Cette solution était chaudement encouragée car elle devait permettre de calmer les doutes éventuels, tout en assurant la possibilité de procéder au coup par coup. En effet le rapport constatait que « *la formule [était] connue pour les regroupements de Caisses MSA et A.M.A. et elle a[vait] prouvé son efficacité* ». L'outil étant connu des gestionnaires locaux, il ne devait donc pas provoquer une levée de bouclier, d'autant que « *sa création ne nécessit[ait] pas d'acte réglementaire et elle n'impliqu[ait] aucune remise en cause de l'existence des Caisses de MSA ni de leurs Conseils d'Administration respectifs* ». Les Caisses n'étaient donc pas menacées par la création d'une Fédération. Bien au contraire, en créant cette instance supérieure, elles ne faisaient qu'instituer un outil de travail contraignant dans la seule limite des compétences qui lui étaient déléguées. Grâce à l'instance fédérale, les Caisses pouvaient donc œuvrer ensemble, sans pour autant disparaître du jour au lendemain. La Fédération devait donc permettre de concilier démocratie et réforme. Mais, ce qui était retenu, c'était surtout sa capacité à favoriser des réalisations « *à la carte* », eu égard à sa « *grande souplesse par rapport aux ambitions poursuivies qui peuvent, en portant sur des points précis ou sur des points plus politiques, s'échelonner des plus modestes aux plus larges* ». La création d'une instance fédérale permettait donc de laisser les Caisses libres de déterminer les réalisations qu'elles souhaitaient mettre en place, de la simple mutualisation de moyens, jusqu'à la fusion complète, et ce, selon un calendrier libre.

L'objectif du passage à des instances supradépartementales était de permettre aux caisses de saisir les opportunités qui pouvaient se présenter, notamment dans la gestion des ressources humaines, tant à l'occasion du « *mouvement des hommes* », qu'à l'occasion d'« *échéances importantes* ». Il convenait surtout de permettre le non remplacement de certains postes en cas de départ en retraite en mutualisant les moyens afin de pouvoir, à long terme, diminuer les coûts de gestion. Mais cette politique ne pouvait complètement être réduite à des contingences économiques. L'enjeu, en

<sup>20</sup>Le DUFF M.-H., « Modernisation du service public et inertie organisationnelle à la Mutualité Sociale Agricole (1992-1997), *Politiques et management public*, vol. 19, 2001, pp. 139-155.

<sup>21</sup>Entretien avec M. Dubeau, février 2017.



lien avec les évolutions démographiques du monde agricole, était de permettre d'adapter plus facilement les effectifs, sans recourir au licenciement économique. Si les populations gérées devaient diminuer, cela signifiait qu'il y aurait, à long terme, moins de tâches à effectuer, donc des besoins moindres en agents. Au-delà de la seule réalisation d'économies, l'objectif était donc de pouvoir exercer une pression sur le nombre des employés afin de conserver des effectifs tendus et adaptés aux besoins réels, sans pour autant entrer dans une logique de suppression de postes occupés. C'est pour cela que cette politique s'envisageait en termes de saisie des opportunités.

### Préserver les caractéristiques de la MSA

Mais, si plusieurs perspectives de réforme étaient proposées par le rapport, il préconisait de ne réaliser ces politiques de réorganisation qu'en garantissant une qualité du service rendu au moins égale. La MSA de l'an 2000 ne devait donc pas perdre les caractéristiques qui constituaient le cœur de son identité : le souci du service rendu, l'attachement au monde rural, la promotion d'une démarche participative et démocratique. Conscientes que « *les besoins locaux [sont] fondamentaux* » les Caisses Centrales recommandaient à chaque caisse d'« *entreprendre une réflexion sur la présence territoriale de l'Institution et définir l'organisation, le maillage et la nature des services à mettre en place* ». Cette défense des besoins locaux devait notamment passer par la défense du fondement démocratique de l'institution. Toutes ces réformes, pour se réaliser, intégraient donc « *les structures électives de la MSA* », quoiqu'il était admis que cela puisse « *s'avérer problématique et (...) nécessiter une réflexion approfondie* ». Le projet « MSA 2000 » n'était donc pas exclusivement construit sur des considérations économiques et techniques tirant les conséquences des mutations du monde agricole. Cette réflexion passait également par la défense d'une tradition mutualiste qui prenait corps, notamment, dans une démarche qualitative témoignant d'un souci des adhérents, et d'un attachement au monde agricole.

Pour autant, le « *Projet MSA 2000* » ne se bornait qu'à faire des propositions. Cette démarche n'était pas autoritaire. A aucun moment, dans ce document, les Caisses centrales n'ont donné injonction aux caisses départementales de procéder à des réformes, comme ce fut le cas par la suite. Si ce projet put devenir très rapidement une réalité dans les départements du Tarn et de l'Aveyron, c'est certainement parce qu'il existait, dans ces deux caisses, des situations favorables permettant la saisie d'opportunités.

## B. Une situation propice à la réforme dans le Tarn et l'Aveyron

C'est effectivement dans le contexte du rapport « *La MSA de l'An 2000, de la réflexion à l'action* » que la décision fut prise, dans le Tarn et l'Aveyron, de saisir les opportunités locales qui existaient dans les deux départements.

Deux gammes de conditions favorables à la réforme liaient les départements. Si un accord s'est rapidement dessiné entre les dirigeants de ces caisses sur les objectifs à atteindre et les voies de rapprochement possibles (1), des conditions matérielles propices rendaient ce projet aisément envisageable (2).

### 1. Des conditions favorables : entre confiance des hommes et opportunités de gestion.

Si les pistes de réflexion et d'action lancées par les Caisses centrales entre 1986 et 1989 ont trouvé écho avec tant de célérité dans le Tarn et l'Aveyron, c'est parce qu'il existait une situation favorable sur le plan humain.

En effet, les personnels de direction de ces deux caisses se connaissaient et se faisaient confiance, ce qui a facilité le rapprochement (a), mais surtout, les hommes qui y participèrent se retrouvaient dans une communion de valeurs (b).

#### a) Une relation de confiance entre les acteurs du rapprochement

La construction d'une relation de confiance est le produit direct de l'histoire des parcours individuels de ses agents. Avant qu'ils ne décident de lier les destins de leurs caisses, Messieurs Dubeau et Lavinal avaient déjà eu l'occasion de travailler ensemble.

#### La carrière de Guy Lavinal

Juriste de formation, Guy Lavinal intégra les Caisses centrales en 1965, tout en suivant, en parallèle, une formation au CNESSS. En 1972, quand le poste de sous-directeur de la MSA de l'Aveyron devint vacant, André Laur lui proposa de postuler et c'est comme cela que, originaire du Lot, Guy Lavinal rejoignit l'équipe de direction de l'Aveyron, où il demeura en fonction jusqu'en 1979, avant de devenir directeur de la caisse du Tarn.



Guy Lavinal en 1994

Le contexte d'arrivée de Guy Lavinal dans le Tarn est celui d'une profonde mutation des outils de travail, au tournant des années 1980. L'année 1979 devait être un moment charnière de l'histoire des caisses de MSA du Tarn et de l'Aveyron, celui d'une modernisation inédite des outils et méthodes de travail à disposition, inhérente au déploiement informatique. En effet, afin d'accompagner le déploiement de l'informatique, le CITIMAM (Centre Interdépartemental de Traitement de l'Information des Mutualités Agricoles en Midi-Pyrénées), une instance de coopération inter-caisses avait été créé, regroupant plusieurs caisses du sud-ouest de la France, dont celles du Tarn et de l'Aveyron. En vue de cette création, des études avaient été rendues en 1979 et amenèrent, à leur suite, de profondes réformes.

C'est pourquoi M. Alengrin, directeur de la MSA du Tarn, décida, en décembre 1978, de faire la demande d'avancer son départ en retraite afin que son successeur soit déjà en place au moment de l'entrée en vigueur de ces transformations. L'enjeu, ici, était d'en garantir l'efficacité. Bien loin d'une désertion, sa décision était donc toute entière tournée vers le bien de l'institution qu'il servait. Le Conseil d'administration du Tarn, d'ailleurs, partageait cette lecture et il se rangea aisément « à l'appréciation de M. ALENGRIN sur les conditions de mise en application d'une nouvelle méthode de travail dans la Caisse, et accéd[a] à son désir de prendre la retraite au 1<sup>er</sup> février 1980 »<sup>22</sup>.

A défaut de candidat interne, et en application de l'arrêté du 31 mai 1976, le Conseil décida

donc de lancer un appel à candidature vers les agents des autres Caisses du réseau et Guy Lavinal, alors directeur adjoint de la MSA de l'Aveyron, décida de déposer sa candidature. Il était soutenu, dans cette démarche, par André Laur, qui, lors de la séance du conseil d'administration de l'Aveyron du 7 avril 1979, formula, « des vœux de réussite à son intention après avoir précisé que ce changement se réalise en plein accord avec le Président et le Directeur de la Caisse de Mutualité Sociale Agricole de l'Aveyron, auprès desquels Monsieur Lavinal a fait une démarche préalable avant de faire acte de candidature »<sup>23</sup>. Cette précision mérite d'être apportée car, selon Guy Lavinal, lorsqu'il quitta l'Aveyron, c'était en temps qu'émissaire d'André Laur. Il devait alors être son homme de confiance dans le Tarn pour accompagner les projets nationaux de ce dernier.

### La carrière de François Dubeau



François Dubeau en 1990

Source : MSA notre enjeu, n° 1, nov.1990

Ce fut suite au départ de Guy Lavinal dans le Tarn que François Dubeau rejoignit l'Aveyron. En 1978, la question qui occupait les Caisses centrales était celle de la refonte de l'assiette des cotisations autour de la question du passage à un revenu cadastral théorique pour certaines productions spécialisées. André Laur, alors Président de la Caisses de l'Aveyron, mais également des Caisses centrales, et qui voyait ces productions se développer dans son département, décida de demander l'aide de l'instance centrale pour opérer la réforme. C'est à cette occasion, que M. Dubeau, qui travaillait alors aux Caisses Centrales, fut dépêché dans

<sup>22</sup>Procès-Verbal de la séance du C.A. de la MSA du Tarn du jeudi 28 décembre 1978, *Procès-verbaux du conseil d'administration, du 9 novembre 1978 au 12 mai 1982*, p. 28.

<sup>23</sup>PV CA Aveyron 7 avril 1979.

le département de l'Aveyron. L'enjeu consistait dans un souci de mieux répartir, dans le ressort départemental, la charge des cotisations entre, notamment, « *les exploitants agricoles exclusifs, les éleveurs et les « mixtes »* »<sup>24</sup>. En creux, la question de la mise en place d'un revenu cadastral théorique était celle de parvenir à asseoir une assiette de cotisation juste pour les pratiques de culture intensive. Le nœud gordien résidait dans le fait que dans le cadre de productions hors-sol, le nombre d'hectares utilisés par le producteur n'était pas en rapport avec les recettes réalisées grâce à ce mode de production intensive, l'espace étant strictement rationalisé. Afin de traiter du mieux possible ce dossier, et « *dans un souci d'efficacité, il a été convenu de s'associer les services d'un Technicien des Caisses Centrales avec l'aide duquel une étude a été conduite les jours précédents* ». Ce technicien, c'était François Dubeau. Ce qui frappe, lorsqu'on interroge ceux qui l'ont côtoyé, tant à cette époque, que par la suite, c'est le souvenir qu'il a su laisser. Comme l'expliquait Germain Castéras, ancien Directeur Régional du Travail et de la Protection Sociale, lors de la réunion du 9 juin 2017 du Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées, François Dubeau avait une maîtrise incomparable des dossiers qu'il traitait, mais également une faculté à expliquer et simplifier même les questions les plus complexes. Dépêché par les Caisses Centrales, François Dubeau dût donc traiter de la question épineuse de la mise en place d'un revenu cadastral théorique pour définir le montant des cotisations de certaines productions spécialisées de type « hors sol ».

Le 7 avril 1979, lorsque le conseil d'administration de l'Aveyron fut informé, par André Laur, du changement d'affectation prochain de Guy Lavinal, un appel à candidature fut effectué, au terme duquel trois postulants se manifestèrent, dont François Dubeau, qui fut recruté à l'unanimité au poste de sous-directeur. Ce choix était d'autant plus logique que la définition d'une équivalence pour le revenu cadastral théorique était encore un chantier en cours à l'époque, et les procès-verbaux ultérieurs à l'entrée en fonction de François Dubeau, en août 1980, continuent de faire mention de cette réforme. Parce qu'il avait déjà travaillé avec les acteurs de la Caisse de l'Aveyron, il arrivait donc dans un univers connu de lui, et avait fait la rencontre de Guy Lavinal. A compter de 1985, la situation était donc la suivante. Les Caisses du Tarn et de l'Aveyron étaient liées par des équipes de direction qui se connaissaient, aussi bien les

directeurs que les présidents, qui se respectaient et partageaient des valeurs communes. Ce lien étroit se vérifiait à bon nombre de niveaux. François Dubeau et Guy Lavinal se connaissaient. Guy Lavinal, de ses propres mots, était l'homme d'André Laur dans le Tarn, alors que Jean-Marc Cazals, son sous-directeur, ne cachait pas ses origines aveyronnaises et son attachement à ce département.

### Les Présidents des MSA du Tarn et de l'Aveyron

Les présidents des caisses, Jacques Bernat et Jean-André Garrouste, étaient quant à eux très complémentaires et s'appréciaient.

Le premier, Jacques Bernat, était une figure du syndicalisme agricole aveyronnais. Il s'illustra notamment au sein des Jeunes Agriculteurs, de la FDSEA, de la confédération de Roquefort ou de la Fédération nationale ovine. Il était l'héritier naturel d'André Laur et lui succéda à la présidence de la MSA de l'Aveyron dès 1989, lorsque André Laur décida de se consacrer à la présidence nationale de la MSA.

Le second, Jean-André Garrouste, agriculteur du sud du Tarn, était issu du mouvement associatif rural de l'aide à domicile. A ce titre, il fut notamment président de l'ADMR. Il avait été élu à la présidence de la MSA du Tarn en 1986, à la suite de Gabriel Fabriès, lui-même à l'origine de la création des associations familiales rurales dans le département.

Les membres des Conseils d'administration étaient aussi issus de ces deux mouvances syndicales et sociales avec, en leur sein, une forte représentation féminine, à l'époque assez singulière dans la sphère agricole. Les représentants du collège des salariés de l'agriculture, nonobstant leur diversité, étaient porteurs des mêmes attentes mais aussi attachés à la spécificité du régime social agricole et attentifs à son devenir.

En outre, tous ces hommes se retrouvaient autour de valeurs communes, ainsi que sur une lecture uniforme des enjeux de l'institution et des solutions à y apporter, celles portées par André Laur, ancien président de la caisse de l'Aveyron, alors président des Caisses Centrales.

Il semble que ce soit avant tout ces éléments qui contribuèrent à l'émergence du processus de rapprochement des deux caisses.

---

<sup>24</sup>PV CA Aveyron, 12 janvier 1978



## ANDRÉ LAUR : PRES DE 50 ANS AU SERVICE DE LA M.S.A.

### **Le bâtisseur de la protection sociale :**

Dès les premières élections de la M.S.A. en 1950, André LAUR est élu administrateur des Caisses Centrales de la MSA. Il en devient le président en 1974 et le restera jusqu'en 1992, date à laquelle il décide de se retirer. Souvenons-nous qu'il y a 45 ans, la protection sociale était à ses prémices. Avec opiniâtreté, André LAUR a lutté pour obtenir la mise en place des retraites, l'assurance maladie obligatoire et davantage d'équité en matière de cotisations. Aux termes de réformes importantes, il a permis au régime agricole d'obtenir la parité avec les autres régimes sociaux. Parallèlement, il a présidé la M.S.A. de l'Aveyron de 1956 à 1989 avec discernement et rigueur, toujours très attentif aux préoccupations locales.

### **Le visionnaire de la M.S.A. de l'an 2000 :**

Conscient des difficultés économiques et de l'évolution démographique de l'agriculture, il a conduit la M.S.A. dans une réflexion qui voit notamment sa concrétisation par la fusion de Caisses et la diversification des activités et missions.

### **Au-delà de la M.S.A. ...**

Ses engagements au niveau européen l'ont amené tout récemment à la vice-présidence du Comité Economique et Social après avoir présidé la section agriculture.

Toute la profession agricole doit sa reconnaissance à André LAUR pour ses qualités et valeurs exceptionnelles et l'ampleur de son action.



Billet sur André Laur témoignant de son rôle au plan national et aveyronnais

Source : MSA notre enjeu, n° 18, décembre 1994

### **b) La communion des valeurs autour d'opportunités à saisir.**

L'ouverture des réflexions par les Caisses centrales n'était pas suffisante pour provoquer une réforme automatique de l'Institution. Beaucoup des dirigeants d'alors, sinon la plupart, n'étaient pas convaincus de la nécessité de fusionner. Si l'idée de réformer a pris dans le Tarn et dans l'Aveyron, c'est avant tout parce que les hommes, en charge du dossier, y partageaient des valeurs communes.

Sous l'impulsion d'André Laur, figure emblématique de la Mutualité Sociale Agricole, cette question s'éleva au rang d'enjeux à appréhender pour la pérennité du régime. La MSA, au tournant du troisième millénaire, était ainsi appelée à prendre en considération les enjeux de la démographie agricole et des mutations du monde rural. Ces interrogations connurent un grand écho chez les décideurs locaux du Tarn et de l'Aveyron, qui étaient des proches d'André Laur. Ce projet est donc avant tout le fruit d'une lecture visionnaire et objective des tendances agricoles et rurales portée en premier lieu par le président national André Laur et ses interlocuteurs locaux qu'étaient Jacques Bernat et François Dubeau ainsi que Jean-André Garrouste et Guy Lavinal<sup>25</sup>.

### **La prégnance des valeurs mutualistes**

Au-delà du simple constat de l'existence de phénomènes de crise au sein de la MSA, ce qui semble avoir occupé une place centrale dans le processus d'adoption de la décision de fusionner, c'est avant tout un ensemble de valeurs communes partagées par les acteurs du projet. Cette question des valeurs est centrale dans le discours, *a posteriori*, de M. Dubeau. Lorsqu'il arriva dans l'Aveyron, ce qu'il trouva c'est « *une caisse bien gérée avec un directeur, Richard Sepulveda, qui avait des valeurs qui étaient aussi les [siennes] : quand on est responsable d'un service public on ne joue pas avec (...), on essaye de rendre le service le meilleur possible au moindre coût. Il avait aussi la notion de proximité, ainsi que le respect des autres* »<sup>26</sup>. Ces valeurs, plus largement, c'étaient celles des figures de l'Aveyron, d'hommes et femmes tels que André Laur, et Raymond Lacombe, alors président de la F.N.S.E.A., ou M. et Mme Cazals, lui Président de la Chambre d'Agriculture et Vice-Président de l'APCA, elle administratrice au Conseil Central de la MSA au titre de l'UNAF. Cet engagement pour des valeurs mutualistes agricoles était partagé par les tarnais. L'implication de ces derniers dans le mouvement associatif rural était aussi porteuse de sens dans le service de proximité.

<sup>25</sup>Propos de M. Dilé, Président de la Caisse MSA Midi-Pyrénées Nord, lors de la réunion du 9 juin 2017 du Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées (CRHSSMP) à Toulouse.

<sup>26</sup>Entretien avec M. Dubeau, février 2017.



Pour M. Dubeau, « toutes ces personnes qui émanaient des Jeunesses Agricoles Catholiques avaient des valeurs très profondes de service rendu et de service à rendre. Ils ont beaucoup anticipé sur la création de tout ce qu'il fallait pour que l'agriculture se porte bien en matière économique et en matière sociale »<sup>27</sup>. Pour lui, c'est pour toutes ces raisons qu'on peut dire que André Laur a joué un rôle dans le processus de fusion. Si la décision a été prise, conjointement avec M. Bernat, dans l'Aveyron, c'était afin de « poursuivre une histoire de trente ou quarante ans », écrite par des hommes porteurs de valeurs « en termes de service rendu, en termes d'efforts et en termes de valeur du travail »<sup>28</sup>. C'est donc cette communion des valeurs, selon Jacques Bernat, qui aurait influé sur l'écho rencontré par les réflexions amorcées par les Caisses Centrales sur les évolutions de la MSA dans la perspective du passage au nouveau millénaire. M. Dubeau dénie, en effet, l'idée que André Laur ait ordonné à M. Bernat de s'engager dans le processus de fusion. Pour autant, cela ne veut pas dire qu'il n'ait pas joué de rôle, notamment au travers des valeurs qu'il a transmises, tant à M. Dubeau qui avait officié pendant neuf ans sous sa présidence comme Sous-Directeur puis Directeur de Caisse, qu'à Guy Lavinal.

#### « L'ombre d'André Laur » en question

En 1989, lorsque furent amorcés les premiers mouvements en faveur du rapprochement des deux caisses départementales, André Laur avait quitté ses fonctions de président de la MSA de l'Aveyron, quoiqu'il demeurât Président des Caisses centrales jusqu'en 1990. C'est aux vues de cette chronologie que M. Dubeau nie l'implication directe d'André Laur dans le processus de fusion. Ce qu'il explique, c'est que André Laur n'a pas donné l'ordre aux caisses départementales de se rapprocher. Dire le contraire consisterait à se positionner au niveau du « fantasme historique », en outre, ce serait « mal connaître André Laur que de s'en persuader, ou plutôt d'être persuadé qu'il a vraiment eu un rôle très important ». Or, en dépit de ces affirmations, pour beaucoup, « l'ombre d'André Laur »<sup>29</sup> a pesé sur cette réforme. S'il n'a pas donné d'ordre, ou n'a pas agi en tant que supérieur hiérarchique pour pousser à ce rapprochement, il convient de se demander dans quelle mesure l'influence culturelle qu'il a

exercée sur un certain nombre d'acteurs a pu jouer dans le processus d'adoption de la décision. Pour beaucoup, cette réforme est celle d'André Laur car elle est la traduction matérielle d'une lecture des enjeux mutualistes qu'il a portés tout au long de ses présidences. Cette philosophie, on en trouve l'illustration dans ses écrits. Ainsi, en 1991, en conclusion d'un ouvrage sur l'histoire de la Mutualité Sociale Agricole, André Laur écrivait que « la protection sociale agricole moderne devra[it] être globale et recouvrir la protection légale de base et la prévoyance volontaire complémentaire, ainsi que les prestations extra-légales d'action sanitaire et sociale, que ce soit par des mesures financières ou par des offres de services ou de biens ». Et, précisait-il, « nous entendons réaliser cette protection grâce à un outil qui puisse répondre aux exigences que nous avons fixées : être un interlocuteur unique de l'adhérent, améliorer la qualité et la proximité du service, réaliser des économies de gestion en regroupant les moyens des Caisses départementales de Mutualité Sociale Agricole »<sup>30</sup>. Favoriser le guichet unique, garantir le meilleur service au moindre coût, repenser le déploiement spatial de l'institution en mutualisant les moyens départementaux ; autant de perspectives d'évolutions retenues lors des Journées nationales de la mutualité agricole et qui furent également les objectifs poursuivis tout au long de la fusion. Mais en amont, André Laur s'était déjà inscrit comme porteur du projet de procéder à une fusion lorsqu'il présidait la Caisse de l'Aveyron. En effet, entre 1985 et 1986, il entreprit plusieurs tentatives de rapprochement avec les caisses de la Lozère puis du Lot mais sans succès<sup>31</sup>. Avant que le rapport « MSA 2000 » ne soit publié, André Laur était donc déjà porteur du projet de faire passer la caisse de l'Aveyron à un niveau pluridépartemental et, s'il n'a pu le mener à bien avant d'abandonner la présidence, ses héritiers ont su continuer ses travaux. Pour autant, il semble que l'influence culturelle qu'il a exercée ait été déterminante dans la décision de lancer le projet de rapprochement. En 1979, fut créée l'Association d'Études et de Formation Mutualiste Agricole de la Région Toulousaine (AEFMART), laquelle regroupait plusieurs caisses du Sud-Ouest. Or, contrairement à ce qu'on aurait pu penser, cette instance n'eut aucun impact sur la décision d'entamer le projet de fusion. Bien au contraire, selon François Dubeau, cette assemblée était

<sup>27</sup>Ibidem

<sup>28</sup>Ibidem.

<sup>29</sup>Discussion CRHSSMP 9 juin 2017, Cf. PV CA CRHSSMP 9 juin 2017, *Opus citatum*.

<sup>30</sup>LAUR A., « Conclusion », In : Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale, *La Sécurité Sociale – Son histoire à travers les textes*, T. IV, *La Mutualité Sociale Agricole 1919-1981*, Paris, 1991 pp. 309-310.

<sup>31</sup> Voir la conclusion générale, pour le Lot il envisageait une direction commune avec celle de l'Aveyron afin de pouvoir procéder plus aisément à une fusion ultérieure.

hostile à l'idée de restructurer le réseau MSA. Pour lui, « *La MSA a mis beaucoup de temps à intégrer la nécessité d'aller vers ce type de structure parce que la plupart du temps il y avait des problèmes d'hommes* »<sup>32</sup>.

La décision d'entrer dans un processus de rapprochement entre les caisses du Tarn et de l'Aveyron est donc avant tout le produit d'une communion des valeurs et des lectures des acteurs autour du projet national d'André Laur. Celui-ci en a inspiré l'esprit mais ce sont les présidents Bernat et Garrouste, en lien avec leurs directeurs, qui en ont eu la pleine initiative et la pleine maîtrise.

Néanmoins, outre ces pistes de réflexions communes, et les opportunités qui pouvaient exister, le processus de fusion fut facilité par l'homogénéité dans l'organisation des services des deux caisses.

## 2. Les « Unités de gestion globale » : une refonte spatiale et fonctionnelle

La mise en place des unités de gestion globale avait déjà été réalisée en Aveyron lorsque le processus de rapprochement fut amorcé entre les caisses du Tarn et de l'Aveyron, et ce ne fut qu'en 1991 qu'elles virent le jour dans le Tarn.

### Une organisation des services cloisonnée

A côté des réflexions relatives à la possibilité de repenser le déploiement départemental de la MSA afin de l'adapter au contexte du troisième millénaire, existait une série d'autres relatives à l'organisation des services au sein de Caisses et aux moyens d'assurer l'ancrage local des caisses. On l'a vu, ces réflexions trouvaient à s'intégrer, sans s'y résumer, au sein du rapport « *La MSA de l'An 2000, de la réflexion à l'action* ». La question qui se posait ne consistait pas dans une recherche d'économies, comme c'était le cas avec l'idée du passage à des caisses pluridépartementales, mais plutôt dans une volonté de garantir une qualité optimale du service rendu, tout en facilitant la gestion des carrières des agents. Jusqu'alors, si la MSA était seule gestionnaire des trois branches pour ses adhérents<sup>33</sup>, l'organisation des services n'en tenait pas compte et ils étaient spécialisés par branche. Cette structuration très cloisonnée n'était pas sans poser

problème. C'est pourquoi l'Aveyron entreprit, dès 1986, une réflexion autour d'un projet « *Mieux servir l'Agriculture aveyronnaise* » qui devait aboutir dès 1989 à créer des Unités de Gestion Globale (UGG) pour tirer tout le profit possible des spécificités du régime agricole, « *seul régime de Protection Sociale en France à avoir la chance de gérer la totalité des garanties sociales de ses adhérents* »<sup>34</sup>. Parce que le fait d'être l'interlocuteur unique de protection sociale du monde agricole était une chance plutôt qu'un poids, l'organisation des services se devait donc de convertir ce potentiel en force, plutôt que de générer des difficultés et inspirer la politique managériale de l'entreprise.

Comme l'explique François Dubeau, si l'organisation antérieure était globalement satisfaisante, elle présentait certaines limites, notamment son incapacité récurrente à gérer les « coups de feu ». Par exemple, le « *secteur retraite (...) fonctionnait bien, mais (...) au moment des échéances retraite était débordé. Il y avait du monde partout parce que le secteur retraite était sans doute un peu en sous-effectif par rapport à son besoin réel. (...) Il y avait donc quelques petites limites* »<sup>35</sup>. Du fait de la spécialisation des agents par branche, il était compliqué d'organiser une politique de management souple permettant d'en détacher certains dans d'autres services selon les besoins. Des phénomènes d'engorgement se faisaient donc régulièrement sentir, sans que l'équipe de Direction n'y puisse rien. C'est pour cela qu'il était important de casser des « *structures trop figées* », marquées par une « *absence de passerelles efficaces entre les services* », au profit de « *structures plus souples, permettant une rapide mise en œuvre des moyens d'entraide entre les secteurs* »<sup>36</sup>. L'enjeu était donc d'assurer l'efficacité des services en fonction des nécessités.

### Améliorer la relation avec les adhérents

Mais aussi, ce cloisonnement des services posait la question de l'organisation matérielle et spatiale de la caisse dans ses relations avec les usagers. Il s'agissait alors également de garantir un service de qualité aux adhérents, ce qui supposait de proposer un service global « *en valorisant la notion de guichet unique* »<sup>37</sup>. En effet, lorsque les adhérents se déplaçaient au siège de la Caisse, ils pouvaient être porteurs d'une pluralité de questions concernant différentes branches de sécurité sociale, et donc,

<sup>32</sup>Entretien avec M. Dubeau, *op. cit.*

<sup>33</sup> Assurance maladie, prestations familiales et assurance vieillesse.

<sup>34</sup>*Ibidem.*

<sup>35</sup> Entretien avec M. Dubeau.

<sup>36</sup> Rapport « *Mieux Servir l'Agriculture Aveyronnaise* », *Opus citatum.*

<sup>37</sup>*Ibidem.*

intéressant différents services. Casser la séparation stricte entre les services et s'ériger en guichet unique permettait ainsi aux adhérents d'obtenir la réponse à toutes leurs questions auprès d'un interlocuteur unique. Il y avait donc une question d'organisation de l'espace au sein de la caisse, mais également une démarche qualitative. Pareille organisation devait constituer un gain de temps et une simplification dans les démarches des usagers. Mais surtout, le cœur de la démarche qualitative au service de l'utilisateur résidait dans le redéploiement spatial qui accompagna la mise en place des UGG dans l'Aveyron. Le constat qui avait alors été fait tenait aux spécificités géographiques et agricoles du département puisque « *l'Aveyron est un département qui est très large, très étendu, il y a deux cents kilomètres du nord au sud, avec une faible mobilité des adhérents en fonction des territoires. C'est là qu'on a intégré l'idée de créer des antennes locales et organiser l'entreprise en fonction de ces antennes. (...) L'idée est venue de créer, pour chacun des secteurs, des équipes polyvalentes* »<sup>38</sup>. Non contentes de simplifier les démarches des adhérents, les UGG s'accompagnèrent d'un déploiement vers l'échelon local permettant un travail de proximité. C'est ainsi que la caisse de l'Aveyron, en 1989, organisa un redécoupage interne de son ressort territorial, autour de quatre antennes locales : à Rodez, pour le centre ; à Villefranche de Rouergue, pour l'ouest ; à Espalion, pour le nord ; à Saint Afrique pour le sud.

Afin de mener ce projet à bien, il fut tout d'abord opéré une séparation entre les départements de gestion et le département technique lequel traitait des questions communes à toutes les législations telles que le « *suivi et la coordination du produit informatique, (...) l'analyse et [le] suivi de la législation et de la formation des agents. Il assur[ait] aussi, par souci d'efficacité, la responsabilité du Contentieux et de la Documentation technique* »<sup>39</sup>. Ce département technique regroupait les activités les plus susceptibles d'être mutualisées et exerçait donc des compétences générales au sein de la caisse.

### « *Mieux Servir l'Agriculture Aveyronnaise* »

*A priori*, les objectifs poursuivis lors de la mise en place des UGG dans l'Aveyron n'intéressaient pas directement la question du processus à venir de fusion. Pourtant, le dossier « *Mieux Servir l'Agriculture Aveyronnaise* », au

terme de la présentation des principes directeurs, expliquait que « *cette évolution traduit le souci de préparer les modifications que le contexte de notre activité peut imposer dans les années qui viennent (modification du nombre et des catégories d'adhérents, moins d'actifs, plus de retraités, ... évolutions techniques, carte CP8...), et accompagne les réflexions actuelles sur la Mutualité Agricole à l'Horizon 2000* »<sup>40</sup>. Si les objectifs premiers étaient relatifs à l'efficacité des services et à la qualité des prestations pour les adhérents, le projet de mise en place des UGG trouvait à s'intégrer dans la réflexion plus globale portée par le « *Projet MSA 2000* », et si cette mise en place n'a pas joué dans l'émergence de l'idée du passage à une caisse pluridépartementale, elle en a été l'un des moyens. Leur mise en place dans le Tarn était assez largement le corollaire du projet de fusion. Pour François Dubeau, cette restructuration en Unités de gestion constituait un élément « *un peu indépendant* ». Pour autant, elle a permis de gommer les différences organisationnelles entre les deux caisses.

Dorénavant, elles seraient toutes les deux organisées en départements de gestion, déployés à l'échelon local et non visés par le projet de rapprochement et en départements techniques, centralisés, qui eux, devaient faire l'objet, à terme, d'une mutualisation des moyens. La gestion des effectifs au sein du processus fusionnel devait s'en trouver simplifiée. Comme l'explique François Dubeau, « *au moment où on a fait la fusion, on avait des structures qui étaient les mêmes, ce qui nous a permis de travailler beaucoup plus efficacement sur comment on renforce le département technique, puisqu'il y en avait deux, un sur l'Aveyron et un sur le Tarn. Pour les secteurs de gestion, on savait a priori qu'on ne les toucherait pas (...). Dès lors que les UGG étaient en place dans l'Aveyron et se sont mises en place sur le Tarn, ça a considérablement facilité les choses* »<sup>41</sup>. Ainsi, selon lui, les UGG ont eu deux avantages majeurs. Tout d'abord, « *elles ont facilité la fusion. Si on n'avait pas eu des organisations identiques on aurait eu beaucoup de mal à faire la fusion. Second avantage, vu du côté des adhérents, on a su amortir plus efficacement les effets néfastes qu'aurait pu avoir la fusion* »<sup>42</sup>. Le déploiement des UGG constituait donc le corollaire nécessaire et naturel de l'entreprise de fusion.

Pareil projet doit nécessairement susciter les craintes des adhérents pour qui la qualité du

<sup>38</sup> Entretien avec M. Dubeau.

<sup>39</sup> Rapport « *Mieux Servir l'Agriculture Aveyronnaise* », juillet 1989.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Entretien avec M. Dubeau.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

service rendu compte plus que la réalisation d'économies d'échelle par les caisses. Or, rien ne garantit, dans une telle démarche, que certains services ne vont pas disparaître du département, forçant les usagers à faire de longs déplacements pour entrer en contact avec leur caisse. Cette peur, légitime, n'a pas grevé la réalisation de la démarche fusionnelle qui n'a pas vu le jour grâce aux UGG et aux antennes locales. Bien au contraire, la conjugaison de ces deux projets entreprenait un double mouvement complémentaire, l'un vers la centralisation et la mutualisation des services techniques qui s'y prêtaient, et l'autre vers l'ancrage local des services de gestion dont la proximité et l'organisation en guichet unique participaient à la garantie d'une démarche qualitative effective.

### C. Premiers rapprochements entre le Tarn et l'Aveyron

L'initiative de procéder à un rapprochement des caisses du Tarn et de l'Aveyron fut locale. Mais il est difficile de déterminer, dans les méandres de l'histoire, qui eut l'initiative de lancer le projet, qui passa le « *coup de fil* »<sup>43</sup> en premier selon les mots de Jean-Marc Cazals. D'ailleurs, pour lui, cette question ne présente pas d'intérêt. Pire, il réfute la possibilité de « *laisser penser qu'il y a eu une initiative venue fondamentale d'un département. Au sens de l'histoire, les uns et les autres ont commencé à en parler en même temps* »<sup>44</sup>. De façon concomitante, les couples président-directeur des deux départements, Jacques Bernat et François Dubeau dans l'Aveyron, Jean-André Garrouste et Guy Lavinal dans le Tarn, commencèrent à envisager avec sérieux la possibilité de rapprocher leurs caisses, et c'est de la rencontre de ces volontés que naquit le projet. Une caisse n'a donc pas emporté l'autre dans son sillage, les deux se sont trouvées sur un projet commun.

#### Emergence de l'idée d'une Fédération

Ce que l'on sait, de façon certaine, c'est que dès l'année 1990, les procès-verbaux du conseil d'administration du Tarn témoignent du commencement des opérations de rapprochement. Lors de la séance du 11 septembre 1990, il fut ainsi livré un compte-rendu, sous forme de

point de situation des « *réflexions relatives au devenir de l'institution – MSA de l'An 2000 -* »<sup>45</sup>.

C'est dans ce cadre que fut présenté pour la première fois la proposition de repenser l'action de la caisse en y intégrant un échelon pluri-départemental. L'idée était d'opérer une dichotomie entre « *un niveau pluri-départemental de coordination et d'études, qui coordonnerait les politiques, harmoniserait les programmes d'actions, mettrait en œuvre les outils administratifs et techniques communs* » et « *un niveau départemental opérationnel conservant ses attributions politiques et continuant d'assurer l'appel et l'encaissement des cotisations, le règlement des prestations, la protection et l'animation du milieu agricole et rural* »<sup>46</sup>. Suivant la distinction entre département technique et départements de gestion, quoique les termes ne soient pas alors strictement stabilisés puisque la mise en place des UGG dans le Tarn fut ultérieure, la question d'une possible mutualisation des moyens était alors évoquée. Mais la solution était alors celle de la mise en place d'une fédération, qui serait juridiquement une association de type loi de 1901.

Après avoir obtenu l'accord de principe de son conseil d'administration, Guy Lavinal, en accord avec François Dubeau, établit le contact avec les Caisses Centrales.

Très rapidement la convergence avec l'Aveyron était enclenchée puisque dès la réunion du Bureau du conseil d'administration du Tarn du 7 novembre 1990, « *il appar[ut] de fait, à l'analyse, et après qu'il en ait été débattu, que la meilleure solution devrait consister en un mouvement de rapprochement conjoint avec la Caisse de l'Aveyron* »<sup>47</sup>. Cette décision tenait compte de différents facteurs, tels que « *la qualité des ratios de gestion dégagés par les deux organismes* », « *de la volonté constatée des hommes (Président[s] et Cadres de Direction) d'œuvrer habituellement ensemble dans l'intérêt bien compris des ressortissants du régime* », mais également « *de la situation géographique, en Midi-Pyrénées, des deux départements qui peuvent justifier d'une frontière commune sur le tiers environ de leur périmètre* » et « *de la ruralité des deux départements qui justifient par ailleurs de certaines spécificités partagées pour ce qui concerne l'économie agricole* »<sup>48</sup>.

<sup>43</sup>Entretien avec Jean-Marc Cazals

<sup>44</sup>*Ibidem.*

<sup>45</sup>PV CA Tarn, 11 septembre 1990.

<sup>46</sup>*Ibidem.*

<sup>47</sup>PV Bureau CA Tarn, 7 novembre 1990.

<sup>48</sup>*Ibidem.*



Il existait donc des spécificités locales et des différences départementales<sup>49</sup> nécessitant un travail en commun sur les opportunités d'économies qui pouvaient être saisies. A partir de ce constat, dès novembre 1990, le rapprochement des caisses du Tarn et de l'Aveyron commença, et il fut décidé de créer une structure fédérale transitoire afin de faciliter le travail de rapprochement. L'idée était de lui transférer progressivement les compétences des caisses, jusqu'à ce qu'elle les remplace. A ce stade il était retenu que « *la Fédération [était] (...) susceptible, à terme, d'assumer l'essentiel des pouvoirs initialement dévolus aux deux organismes* »<sup>50</sup>. Ce projet fut adopté par le conseil d'administration du Tarn le 11 décembre 1990.

Parallèlement, dans l'Aveyron, dès la séance du 8 décembre 1990, Jacques Bernat présenta aux membres du conseil d'administration l'idée d'œuvrer en partenariat avec la caisse du Tarn. Toujours à la suite du projet « MSA 2000 », il dressa un bilan des évolutions démographiques du département. Tirant les conclusions de ces constats, il rapporta ensuite que « *le Bureau a[vait] réfléchi à la possibilité d'une évolution tendant à un rapprochement entre la MSA de l'Aveyron et celle du Tarn ; deux caisses de taille d'importance relativement proche et qui conduis[aient] par ailleurs sur le terrain, des actions totalement similaires* »<sup>51</sup>. Le conseil d'administration de l'Aveyron se rangea à l'avis de son bureau et lui donna délégation pour penser, avec celui du Tarn, la possibilité d'un rapprochement. Le processus de fusion était alors enclenché.

### Le « Projet de convergence »

Après plusieurs réunions préparatoires des présidents et directeurs, les deux bureaux se réunirent à Albi dès le 11 janvier 1991 afin de déterminer un schéma directeur devant guider leur travail de rapprochement, et notamment des compétences dévolues à la structure fédérale. C'est dans ce cadre qu'ils convinrent d'un « *Projet de convergence* », lequel envisageait deux étapes : une fédération dans l'immédiat et une perspective de fusion à horizon 1995-1997. Celui-ci fut présenté au conseil d'administration de l'Aveyron le 26 janvier 1991, et à celui du Tarn le 14 février 1991. Les bureaux se rencontrèrent de nouveau le 12 mars 1991 à Rodez. Tirant des conclusions voisines des crises du monde agricole, et s'accordant sur les suites à donner au rapport « *MSA 2000* », mais surtout animés par le souci d'anticiper les évolutions,

les bureaux des MSA du Tarn et de l'Aveyron, soutenus par leurs conseils d'administration, se rencontrèrent dans une volonté d'œuvrer en commun.

C'est au terme de leurs efforts que fut créée la Fédération MSA Tarn-Aveyron, le 13 avril 1991, premier jalon dans un processus fusionnel réalisé dans le silence des textes.

---

<sup>49</sup>PV CA CRHSSMP du 9 juin 2017, p. 14 : M. Dilé, président de la MSA Midi-Pyrénées Nord, met en avant la disparité des tailles des caisses impliquées. D'un côté l'Aveyron, gros département agricole avec une importante population agricole, des ratios de gestion exceptionnels et de l'autre, le Tarn moins important.

<sup>50</sup>PV CA MSA du Tarn 11 décembre 1990.

<sup>51</sup>*Ibidem*.

## II. LA FEDERATION TARN-AVEYRON, UNE INSTITUTION DE TRANSITION



Jacques Bernat (à gauche) et Jean-André Garrouste (à droite).

*Photographie prise lors de l'Assemblée générale constitution de la Fédération Tarn-Aveyron du 13 avril 1991.*

Lorsque les caisses du Tarn et de l'Aveyron décidèrent de lier leurs destins, en 1990, elles s'engageaient dans un chemin qui n'avait alors jamais été débroussaillé. Les textes légaux et réglementaires relatifs à la MSA ne prévoyaient pas expressément les conditions de fusion des caisses ni n'encadraient le détail de l'organisation de pareilles structures. A défaut de pouvoir se reposer sur des exemples antérieurs, ce furent donc les acteurs locaux qui définirent comment ils allaient fusionner, les échelons centraux se bornant à valider, *a posteriori*, leurs choix. Pour mener à bien leurs ambitions, ils décidèrent de procéder par étapes. Dans un premier temps, ils créèrent une institution supplémentaire, une fédération de caisses appelée à jouer le rôle d'employeur unique afin

de progresser pas-à-pas vers la fusion complète. Mais à ce stade, ils ne savaient pas encore quel cheminement ils allaient suivre afin de réaliser leur projet. Le choix de la Fédération devait permettre un rapprochement progressif, sur le mode des « petits pas ». Quand bien même cette démarche fut rapidement balayée par la suite, c'est cette conception qui animait les administrateurs lors de la rédaction des statuts fédéraux.

L'Assemblée générale constitutive de la Fédération de la Mutualité sociale agricole du Tarn et de l'Aveyron, constituée des bureaux des deux MSA, se tint le 13 avril 1991, à 10 heures, au lieu-dit « Pont de Tanus », dans un restaurant au nom évocateur, « Aux Portes de l'Aveyron ».

Ce lieu, situé non loin du Viaur, à la frontière entre les départements du Tarn et de l'Aveyron n'avait pas été choisi par hasard, mais devait signifier la volonté des deux caisses d'opérer leur rapprochement. Les Présidents, lors de leurs discours d'ouverture ne manquèrent pas de souligner qu'ils se félicitaient que « *la rencontre du jour, qui a pour objet la constitution d'une Fédération, puisse se tenir au Pont de Tanus, lieu symbolique du rapprochement envisagé* »<sup>52</sup>. Cette réunion fut l'occasion pour les futurs administrateurs de la Fédération de se rencontrer officiellement et d'adopter les statuts de la Fédération des Caisses de MSA du Tarn et de l'Aveyron.

Cette démarche résultait du volontarisme de ses acteurs. En effet, dans le silence des textes, ce fut le travail conjoint des bureaux et des directeurs qui permit que soient définies les grandes lignes du projet de rapprochement, ainsi que les modalités qu'il suivrait et les étapes qu'il respecterait. C'est de ce labeur qu'est issue la Fédération (A), mais l'accord initial qui se dégagait ce jour-là ne portait que sur les modalités de son organisation, tant du point de vue de ses compétences, que de sa composition (B).

## A. La création de la Fédération : démarche prospective et incertitudes

Les formes de la Fédération Tarn-Aveyron traduisaient le flou qui pouvait exister lors de son institution. A défaut de cadre légal strict ou d'injonction des Caisses centrales à agir, les choix à opérer pour mener à bien le projet de rapprochement étaient donc à la main des caisses qui en avaient pris l'initiative. Dans le silence des textes, c'est donc l'acte de volonté qui a primé et a guidé le projet de rapprochement pour conduire aux premières réalisations (1). Les statuts fédéraux, semblent ainsi imprégnés des doutes et des craintes que les caisses du Tarn et de l'Aveyron pouvaient avoir à s'engager dans cette démarche prospective. En effet, au moment où elles créèrent cette instance supradépartementale, elles ne savaient pas encore exactement quelles seraient les compétences qu'elles lui délégueraient, pas plus que le cheminement qu'elles entendraient suivre pour parvenir à instituer une caisse pluridépartementale. C'est ce que confirme l'importance potentielle des compétences

fédérales, qui, en pratique, est restée lettre-morte (2).

## 1. Créer une Fédération dans le silence des textes

### L'absence de cadre législatif

En 1991, le cadre législatif et réglementaire ne prévoyait pas la possibilité pour des caisses de fusionner ou d'instituer des fédérations de caisses. Le carcan était donc minimal. C'est ce que constatait Germain Castéras<sup>53</sup>, qui participait au contrôle de la tutelle sur les caisses MSA du Tarn et de l'Aveyron lorsqu'elles décidèrent d'ouvrir une démarche de rapprochement. Selon lui, « *il n'y avait pas de texte quant aux modalités de ces fusions (...). La fusion du Tarn et de l'Aveyron s'est opérée sans texte. Cette expérience a servi au ministère de l'Agriculture pour établir une réglementation. La seule source de droit était la décision réglementaire de la tutelle qui, au nom du ministère de l'Agriculture, approuvait sans support juridique la mise en œuvre pratique de cette fusion. Au niveau politique, c'est le président Laur, des Caisses Centrales, qui a décidé* »<sup>54</sup>. Quand ils en ont eu besoin, les acteurs locaux purent compter sur le soutien juridique des échelons centraux, et notamment sur Monsieur Pinsault<sup>55</sup>, mais ce sont leurs choix qui ont pesé le plus dans ce rapprochement, choix qu'ils synthétisèrent dans un projet de convergence.

### L'élaboration d'un projet de convergence

Le projet de convergence résultait des décisions prises lors de la réunion des présidents et directeurs du 9 janvier 1991, et de la réunion des bureaux du 11 janvier 1991. Ce document fut d'abord présenté au conseil d'administration de l'Aveyron, le 26 janvier 1991 puis à celui du Tarn le 14 février. Il expliquait la démarche qui devait être suivie. Avant que la Fédération ne soit instituée, il faisait donc office de feuille de route de la réforme. Il formalisa officiellement, pour la première fois, l'idée de procéder selon deux étapes. La première consistait dans la création d'une fédération, qui prendrait la forme d'une association type loi de 1901 pour accompagner la réalisation du projet de convergence de façon « *progressive* » en prenant « *en compte divers impératifs (réflexions préalables – élaboration des programmes d'actions ...)* et

<sup>52</sup>PV CA Fédération du 13 avril 1991 p. 2

<sup>53</sup> Directeur honoraire du Service Régional de l'Inspection du Travail, de l'Emploi et de la Politique Sociale Agricole de Midi-Pyrénées (STRITEPSA)

<sup>54</sup> PV C.A. CRHSS-MP, 9 juin 2017

<sup>55</sup> Interlocuteur des « Caisses centrales » avec les caisses départementales de MSA.

*certaines opportunités, tenant notamment à la situation des hommes* »<sup>56</sup>. A ce stade, l'idée était encore de transférer peu à peu des compétences à la structure fédérale, afin que progressivement, les caisses se diluent au sein de l'instance supérieure. Ainsi, potentiellement, la Fédération pouvait être appelée à intervenir dans de nombreux champs : gestion des personnels – tant du point de vue de leur recrutement que de la gestion des carrières –, action sanitaire et sociale, prévention des accidents du travail, prévoyance et retraites complémentaires, services médicaux, cellules d'analyse et de gestion, gestion des moyens matériels, gestion technique, communication ou encore réalisation d'études financières et comptables.

En somme, il était donc envisagé que, à terme, la Fédération se substitue aux caisses départementales pour leurs tâches transversales et leur laissait celles de la gestion des prestations. Puis, dans un second temps, une fois que la Fédération aurait absorbé suffisamment de compétences, il était prévu de la faire disparaître, ainsi que les caisses adhérentes, afin de passer à une caisse pluridépartementale unique.

C'est à l'occasion de ce projet de convergence que furent traitées la plupart des questions préalables à la création de la Fédération, telles que celle de son futur siège social qui serait situé à la Caisse MSA de l'Aveyron. Selon Guy Lavinal, cela constituait un postulat de la réforme pour André Laur, et très vite, M Pinsault et les Caisses centrales furent gagnés à cette idée. André Laur aurait même déclaré que le siège social ne pouvait « être ailleurs qu'en Aveyron »<sup>57</sup>. Cependant, à ce stade, le siège social de la caisse pluridépartementale, ni sa présidence n'avaient été définis.



Siège de la MSA du Tarn à Albi

Source : *Semestriel d'informations MSA Tarn- Aveyron*, n° 2, janvier 1995

Ce qui n'était pas le cas pour la Fédération puisqu'il était envisagé que Jean-André Garrouste, Président de la Caisse du Tarn, assume la présidence de la Fédération. Comme l'explique Guy Lavinal, la question de la présidence, plus encore que celle du siège social, a donné naissance à de vifs débats entre les protagonistes de la réforme. Une fois qu'il fut décidé que le siège serait aveyronnais, il aurait été insupportable aux acteurs du Tarn de voir la présidence leur échapper également.

C'est pourquoi Guy Lavinal, sur proposition de Jean-André Garrouste, proposa à André Laur une présidence tournante, que l'institution s'ouvre sur une présidence tarnaise, et que Jacques Bernat succède à Jean-André Garrouste. Cette perspective fut acceptée par les aveyronnais et notamment le premier concerné Jacques Bernat.

Une autre question fut celle de déterminer l'ordre d'apparition des départements dans l'appellation de la future caisse unitaire. C'est Guy Lavinal qui pesa pour que la dénomination de l'entité juridique future soit « Tarn-Aveyron », et non pas « Aveyron-Tarn ». Ces résistances témoignent d'une volonté de défendre l'identité départementale tarnaise, face une caisse aveyronnaise qui pratiquait la fusion « avec détermination »<sup>58</sup>, selon les mots de Jacques Bernat



Siège de la MSA de l'Aveyron à Rodez

Source : *Semestriel d'informations MSA Tarn- Aveyron*, n° 2, janvier 1995

### L'intégration du personnel de direction à la réforme

Pour ce qui était du personnel de direction, la décision prise fut de saisir les opportunités de carrières. Ainsi, le projet de convergence expli-

<sup>56</sup>PV C.A. Tarn, Projet de convergence, 14 février 1991.

<sup>57</sup>Entretien avec Guy Lavinal.

<sup>58</sup>Entretien avec Jacques Bernat.



quait que Guy Lavinal devait assumer les fonctions de Directeur de la Fédération, puis de la Caisse pluridépartementale ; François Dubeau étant nommé Directeur Délégué, et Jean-Marc Cazals Secrétaire Général. Et, le document précisait : « *au départ à la retraite de Monsieur LAVINAL, en principe concomitant avec celui de Monsieur ALQUIER, Monsieur DUBEAU [serait] nommé Directeur Général, Monsieur CAZALS, Directeur Général Adjoint* »<sup>59</sup>. Avant même que la Fédération ne soit créée, et s'il restait des doutes quant à la présidence, la place des agents de direction, elle, avait déjà été arrêtée.

Cependant, si le rôle du projet de convergence était de figer la volonté et l'accord de ses auteurs sur certains points, il ne liait pas formellement les caisses intéressées. Ce n'était pas un contrat *stricto sensu*. Mais cela ne signifie pas qu'il n'avait aucune valeur. Comme le rappellent Jean-Marc Cazals et François Dubeau, les hommes qui participèrent à cette réforme étaient des hommes pour qui la parole donnée avait une réelle valeur. Les accords qui avaient été donnés lors de la phase de réflexion, lorsque la convergence n'était encore qu'à l'état de projet, devaient lier le futur de la réforme.

Si ces questions préalables étaient importantes, elles ne permettaient pas de définir avec précision l'usage qui allait être fait de la Fédération. Les acteurs de la réforme décidèrent donc de lui confier d'importantes compétences potentielles, mais, en réalité, celles-ci ne crurent pas.

## 2. Objet de la Fédération : de larges compétences en question

L'objet de la Fédération était potentiellement très vaste. En effet, en application de l'article 3 des statuts, celle-ci pouvait se voir investie de nombreuses compétences.

### L'importance des compétences politiques de la Fédération

Plusieurs des pouvoirs qui relevaient de son objet étaient de nature politique. Ainsi, en matière de communication politique avec les structures externes, elle était chargée de « *représenter les intérêts communs de la Mutualité Sociale Agricole dans la circonscription, vis-à-*

*vis notamment des Pouvoirs Publics, des Collectivités Locales et des Organisations Professionnelles* »<sup>60</sup>. La Fédération devenait donc l'interlocuteur des Caisses adhérentes avec les instances politiques, entendues au sens large puisque les instances syndicales y étaient intégrées. L'idée, ici, était celle présente dans le rapport « *MSA 2000* » qui faisait dépendre la survie du régime MSA de sa capacité à peser politiquement dans le tissu administratif et politique local. La Fédération devait donc permettre aux caisses adhérentes de peser en augmentant leur poids politique, afin de pouvoir se revendiquer légitimement comme interface communicationnel privilégié entre les pouvoirs publics et le tissu local rural. Mais en matière de choix politiques internes, elle avait également vocation à « *coordonner l'activité des Caisses adhérentes* »<sup>61</sup>, et était donc appelée à exercer un pouvoir effectif sur ces caisses et ne pas être qu'une structure consultative. C'était une instance de direction qui devait lier le destin de ses membres. Elle aurait ainsi permis le lissage des différences qui gênaient le passage vers l'unification. En fonction de l'interprétation donnée à cette compétence, elle pouvait donc se voir dotée d'une faculté d'ingérence dans la gestion des caisses. Cela ne posait cependant pas problème, eu égard au fait que les membres de son conseil d'administration étaient également les membres des bureaux des caisses adhérentes. La Fédération avait donc un pouvoir de direction potentiellement important. Enfin, elle devait mener la réflexion politique sur le devenir de ses membres et avait pour compétence exclusive de « *procéder à toutes études, établir tous projets, formules, tous avis et suggestions, procéder à toutes informations sur tous problèmes d'intérêt général concernant la Mutualité Sociale Agricole* »<sup>62</sup>.

La Fédération était donc dotée d'importantes compétences exclusives. Néanmoins, ces capacités politiques ne dépossédaient pas les caisses adhérentes de tous leurs pouvoirs. Certes, dorénavant, la Fédération allait occuper les fonctions d'interlocuteur politique au sein du monde rural, et déterminer les grandes tendances organisationnelles de ses membres.

Mais, au 13 avril 1991, les caisses du Tarn et de l'Aveyron conservaient d'importants pouvoirs pour leur gestion et leur administration quotidienne.

<sup>59</sup>Monsieur Alquier était directeur adjoint. PV C.A. Tarn, Projet de convergence, 14 février 1991.

<sup>60</sup>PV A.G.C. Fédération, 13 avril 1991, Statuts de la Fédération Tarn-Aveyron.

<sup>61</sup>*Ibidem.*

<sup>62</sup>*Ibidem.*



Un exemple de politique d'action sanitaire et sociale :  
l'organisation de colonies de vacances

Source : MSA notre enjeu, n° 18, décembre 1994

### Le maintien d'importantes compétences départementales

Si la Fédération était dotée d'une large palette de compétences, notamment un pouvoir de coordination et de gestion politique, bon nombre de compétences restaient départementales. Au final, la Fédération, dans son objet, ne semble pas avoir été pensée pour se substituer automatiquement aux caisses. Les fonctions initialement accordées étaient des fonctions minimales qui devaient permettre d'assurer la réalisation du projet qu'avaient les caisses intéressées de lier leurs destins, mais elles n'emportaient pas réalisation immédiate de cet objectif. L'objet limité de la Fédération laissait des compétences aux caisses membres, et notamment la détermination de leurs politiques sanitaires et sociales, la gestion de leurs recours amiables, ou la détermination de leur participation à d'autres instances locales. Ainsi, les caisses conservaient les compétences qui n'étaient pas exclusivement celles de la Fédération. Elles continuaient donc de piloter leur budget, les politiques qu'elles mettaient en place, leur rôle politique vis-à-vis de certaines autres instances, comme les Caisses centrales, où elles siégeaient séparément. Les procès-verbaux de ces caisses, sur la période 1991-1994, en attestent, elles continuèrent de tenir leurs comités d'action sanitaire et sociale, leurs commissions internes, et de nouer des partenariats avec les acteurs locaux du monde rural. Par exemple, les caisses du Tarn et de l'Aveyron participaient à l'outil « Présence Verte »,

service de téléassistance au profit des personnes âgées qui était en cours de déploiement au tournant des années 1990. La Fédération ne récupéra pas la gestion de ce dossier, et son pilotage demeura départemental.

### Des compétences fédérales potentielles

L'objet de la Fédération n'était donc pas vaste *a priori*. C'était plutôt dans sa capacité à grignoter progressivement les compétences des caisses adhérentes que résidait l'ambition des statuts. Si elle disposait de certaines compétences de coordination politique, les statuts admettaient également des potentialités d'évolution qui devaient, à terme, lui permettre de se substituer complètement aux caisses adhérentes dans leur gestion quotidienne. A ce titre, elle était appelée à « *assurer, par mandat des Caisses adhérentes, l'exercice de la fonction employeur* »<sup>63</sup>. La Fédération avait donc vocation à devenir employeur unique afin de permettre les économies d'échelle et le pilotage des ressources humaines par une instance unifiée. D'autre part, la structure fédérale devait, à terme, « *assurer la gestion de services ou (...) remplir des fonctions qui pourraient lui être confiées par mandat, par des organismes à but non lucratif placés sous le contrôle direct ou indirect de la Mutualité Sociale Agricole, ou dont l'objet concourt à la mission de cette dernière* »<sup>64</sup>. Au-delà de la seule politique de gestion des ressources humaines, la Fédération pouvait donc se voir déléguer

<sup>63</sup>Ibidem.

<sup>64</sup>Ibidem.

nombre de compétences des caisses adhérentes. Mais là encore, cette capacité ne lui était pas directement transmise par les statuts, elle n'existait qu'en tant que perspective d'évolution, mais elle supposait, comme pré-requis, qu'un transfert par mandat soit effectué. Et même dans cette hypothèse, elle n'aurait été que mandataire.

Mais cette délégation n'a pas eu lieu, puisque dès la présentation du rapport « Dossier exploratoire de la Fédération », à la fin de l'année 1991, cette stratégie fut abandonnée au profit de l'institution rapide de la caisse pluridépartementale. L'objet de la Fédération offrait donc d'importantes perspectives d'évolutions, qui auraient pu lui permettre de se substituer, en pratique, aux caisses du Tarn et de l'Aveyron. Pourtant, la pratique qui en a été faite n'est pas allée dans cette direction.

## B. Compétences et composition des instances de la Fédération

L'économie de la répartition des compétences et la composition des instances dirigeantes au sein de la Fédération du Tarn et de l'Aveyron, constituaient les deux facettes d'une même question au sein du processus fusionnel. En effet, ces questions ne peuvent être traitées séparément si l'on souhaite cerner efficacement les enjeux des décisions prises en matière d'organisation de la structure fédérale. Aucun des choix réalisés ne peut être considéré comme anodin d'un point de vue politique. Ainsi, c'est probablement les spécificités de sa composition qui expliquent que l'Assemblée Générale ait d'avantage consisté dans une assemblée délibérative dépourvue de compétences (1). De la même manière, les modalités de composition du conseil d'administration fédéral traduisent les tensions politiques que soulevait le projet de rapprochement (2), tout comme l'organigramme de direction qui fut retenu (3).

### 1. L'Assemblée Générale, une assemblée délibérative aux compétences limitées

#### Une Assemblée Générale traditionnelle

Les compétences propres de l'Assemblée Générale étaient prévues par les articles 4 à 8 des statuts. L'article 4, tout d'abord, encadrait sa

composition et disposait que « *L'Assemblée Générale de la Fédération est composée des Administrateurs des deux Caisses adhérentes* »<sup>65</sup>. Tous les administrateurs des caisses membres siégeaient donc au sein de l'Assemblée Générale de la Fédération. Il avait été choisi d'adopter la solution la plus simple. Cependant, dans les statuts, l'Assemblée générale fut dotée de compétences minimales. C'était une conséquence du cadre législatif incertain de l'époque. Un point juridique était pas contre évident : pour procéder à la fusion et passer à une caisse pluridépartementale, il convenait, au préalable, de dissoudre les caisses adhérentes, décision qui relevait de questions de fonctionnement interne. Ainsi, l'article 8 des statuts prévoyait les modalités de fixation de son ordre du jour, lequel était fixé par le conseil d'administration. Mais surtout, cet article encadrait les compétences attribuées à l'Assemblée Générale. Or, ses attributions consistaient davantage dans des fonctions classiques de contrôle puisqu'elle avait vocation, *a minima*, à entendre, une fois par an, le rapport « *du conseil d'administration sur l'activité et les comptes de la Fédération pendant l'exercice écoulé* », ainsi que celui « *du Commissaire aux Comptes et de statuer sur les comptes* ». Elle était donc en charge des compétences de contrôle et de validation des politiques suivies par le Conseil, et notamment budgétaires, *a posteriori*. Si la Fédération pouvait bénéficier d'une palette de compétences large, son Assemblée Générale n'était appelée qu'à avaliser les décisions budgétaires prises par le conseil d'administration, et, comme c'est généralement le cas, elle ne disposait donc que de compétences très limitées.

#### L'Assemblée Générale, une interface communicationnelle

Nonobstant cela, il ne faut pas pour autant en déduire que l'Assemblée Générale n'a pas joué de rôle. Elle a d'abord permis de faciliter le processus de rapprochement en créant une institution au sein de laquelle les administrateurs locaux purent se rencontrer et échanger. Ainsi, lors de sa réunion du 13 avril 1991, il fut procédé à une présentation des deux départements. Les procès-verbaux rapportent d'ailleurs que cette présentation, faite conjointement par les deux directeurs, distinguait les spécificités locales telles que « *les régimes agricoles et les principales productions pratiquées* », « *les populations gérées* », « *les prestations payées et les cotisations émises* », « *la gestion des Caisses et leur action sociale respective* »<sup>66</sup>. Un débat s'engagea même, lequel

<sup>65</sup>PV A.G.C. Fédération, 13 avril 1991, *Statuts de la Fédération Tarn-Aveyron*

<sup>66</sup>PV A.G.C. Fédération, 13 avril 1991



permet « à chacun de s'exprimer sur les éléments de convergence des deux situations ainsi que sur leurs particularités, que l'on retrouve notamment au niveau de l'action sociale, étant entendu qu'il n'est pas indispensable d'harmoniser systématiquement les politiques conduites en la matière, chaque département pouvant pour le présent conserver certaines spécificités »<sup>67</sup>. L'Assemblée Générale joua donc le rôle d'interface communicationnel permettant aux administrateurs d'échanger et, à terme, de construire une relation suffisamment forte pour se rassembler au sein d'une structure unifiée. Mais dans le même temps, elle leur permit de défendre les intérêts de leurs mandants. S'il y avait des intérêts globaux qui poussaient à agir de concert entre les caisses et à se rapprocher, ce mouvement vers l'unité ne devait pas s'opérer aux dépens des spécificités locales, et ce, afin de garantir la qualité du service rendu.

L'Assemblée Générale étant limitée à un rôle de contrôle économique *a posteriori*, c'est donc davantage le conseil d'administration qui fut appelé à exercer des missions au sein de la Fédération.

## 2. Au conseil d'administration, enjeux et tensions politiques.

### Le conseil d'administration fédéral, réunion des bureaux départementaux

Si la composition de l'Assemblée Générale avait permis de contourner les problèmes soulevés par les questions de parité, en convoquant l'ensemble des administrateurs des caisses membres, celle du conseil d'administration a soulevé plus de difficultés. Ainsi, l'article 9 des statuts disposait que le conseil d'administration fédéral était composé de 14 membres nommés « à parité des membres élus au bureau de chaque Caisse adhérente »<sup>68</sup>. Y siégeaient également les agents de direction de la Fédération, et également « les Agents de Direction des Caisses adhérentes ainsi que toute autre personne dont la présence serait jugée utile par le conseil d'administration ». En outre, l'article 9 des statuts précisait que parmi les membres du conseil d'administration fédéral, cinq au moins devaient être issus du deuxième collège. Comme le précisait François Dubeau lors de son résumé aux administrateurs de l'Aveyron du 2 mars 1991, pareille décision avait été prise « dans le souci de respecter

l'équilibre entre les collèges électoraux »<sup>69</sup>. Enfin, il convient de constater que le conseil d'administration était composé à parité puisque chaque caisse y envoyait 7 administrateurs, et, ainsi, aucune ne devait être en mesure de prendre l'ascendant sur l'autre. Quoiqu'il arrive, au sein de la Fédération, chaque département devait avoir le même poids politique. C'est ainsi que les spécificités et enjeux locaux devaient être défendus, afin que le projet se réalise en tant que fusion, et non absorption d'une caisse par l'autre. Cette décision organisationnelle consistait également dans une volonté de mener à bien le projet final, celui de réaliser une fusion. L'idée, était donc ne pas laisser échapper le contrôle sur la Fédération, et donc, *a fortiori*, l'institution fédérale dans sa globalité, en y laissant exister des instances politiques concurrentes. En creux, cela revenait à vider la Fédération de sa capacité à échapper, un jour, au contrôle des caisses adhérentes, et à s'ériger en instance autonome supérieure. La composition du conseil d'administration fédéral consista donc, avant tout, dans une réunion des bureaux des caisses membres.

### Désignation et compétences de la présidence

Pour ce qui était de la composition du bureau, les statuts précisait qu'il était élu à chaque renouvellement du conseil d'administration, « le premier Vice-Président [étant] choisi parmi les représentants de la Caisse de Mutualité Sociale Agricole à laquelle n'appartient pas le Président »<sup>70</sup>. C'est ainsi que Jean-André Garrouste fut désigné Président de la Fédération, et Jacques Bernat Premier Vice-Président. Ils furent tous deux élus à l'unanimité par le conseil d'administration de la Fédération dès sa première réunion, le 13 avril 1991, soit les Présidents des deux caisses adhérentes. Cette décision avait été prévue en amont, puisque le 26 janvier 1991, les administrateurs de l'Aveyron s'étaient vus présenter l'identité des futurs présidents et agents de direction de la Fédération. Au cours du travail préparatoire il avait été convenu que Jean-André Garrouste soit le premier Président. Selon Jacques Bernat, il en fut ainsi car, vu la différence d'âge entre eux, Jean-André Garrouste quitterait ses fonctions avant lui, et le Président de l'Aveyron devait alors lui succéder. La logique était donc celle d'une transposition de l'idée de saisie des opportunités du plan « MSA 2000 ». C'est en ce sens, d'ailleurs qu'il semble falloir lire la décision qui fut prise d'établir une présidence tournante entre les deux départements, en

<sup>67</sup>Ibidem.

<sup>68</sup>PV A.G.C. Fédération, 13 avril 1991, *Statuts de la Fédération Tarn-Aveyron*

<sup>69</sup>PV C.A. Aveyron, 2 mars 1991.

<sup>70</sup>Ibidem.



dépôt des tensions qui ont agité la prise de cette décision.

La question n'était pas dénuée d'importance, car outre les enjeux honorifiques qu'il y avait pour chacun des départements à se voir confier la présidence, le Président disposait d'un pouvoir spécifique. L'article 12 des statuts, relatif aux délibérations du conseil d'administration, précisait que les décisions se prenaient à la majorité simple, sans représentation, mais en cas d'égalité, la voix du Président était prépondérante. En cas de conflit, c'était donc le Président Garrouste qui devait avoir le dernier mot. Néanmoins, une limite à ce pouvoir fut instaurée, relative à une question au moins autant épineuse, celle du siège social. En effet, l'article 12 de préciser que cette voix prépondérante ne saurait valoir si la décision porte sur « *le transfert du siège social* »<sup>71</sup>. En dehors de cette hypothèse, le Président emportait donc la décision finale, ce qui aurait pu ne pas être sans conséquence, au vu des compétences du conseil d'administration au sein de la Fédération.

### **Le contrôle des caisses sur les décisions du conseil fédéral**

En effet, l'article 13, relatif au rôle et aux attributions du conseil d'administration disposait que ce dernier « *est investi des pouvoirs les plus étendus pour la réalisation de l'objet de la Fédération, à l'exception de ceux réservés à l'Assemblée Générale* »<sup>72</sup>. Il pouvait – ou devait – créer des commissions consultatives, nommer le personnel de direction de la Fédération et fixer l'ordre du jour de l'Assemblée générale. Néanmoins, ses compétences connaissaient une limite importante puisqu'il ne pouvait lier, par ses décisions, les caisses adhérentes. En effet, « *les décisions du conseil d'administration de la Fédération qui [avaient] une incidence sur la gestion administrative et financière des Caisses adhérentes [faisaient] l'objet d'une délibération du conseil d'administration de chacune de ces caisses. Elles ne [devenaient] définitives qu'après décision conforme et exécutoire du conseil d'administration de chaque Caisse adhérente* »<sup>73</sup>. En pratique, c'était, là encore, un garde-fou important, qui garantissait que la décision finale, même si ce n'était pas le lieu où elle avait été discutée, dépendait des conseils des caisses membres. Mais une lecture *a contrario* est possible, laquelle conduit à constater que dans tous les autres cas, aucune décision conforme n'était exigée. Il est difficile d'imaginer beaucoup d'hypothèses de

décisions relatives au processus de fusion qui n'impliquât pas de conséquences administrative ou financière pour les caisses adhérentes. Selon la logique de progressivité qui marque le projet, cet article était suffisamment vague pour constituer aussi bien une limite importante, qu'une condition théorique. Une application stricte de cette condition aurait pu permettre aux caisses de se protéger de décisions auxquelles elles n'auraient pas adhéré. Mais cette protection ne devait être utile que si des disparités venaient à apparaître entre les instances départementales et fédérales. Or, en pratique, la nuance était très artificielle puisque les administrateurs départementaux et les supradépartementaux étaient les mêmes, à de rares exceptions près. On pourrait expliquer cette condition en arguant que, au 13 avril 1991, les Caisses n'entendaient pas confier leur destin aveuglément à la Fédération. Pourtant, force est de constater que cette limite au pouvoir fédéral n'a jamais été appelée à être exercée.

Si c'est au sein de la Fédération que les formes de la future caisse pluridépartementale furent imaginées, les administrateurs des conseils d'administration départementaux furent régulièrement avertis des choix de l'instance fédérale. Certes, certains parfois critiquèrent une emprise trop importante de la Fédération sur les caisses, mais globalement, les procès-verbaux témoignent d'une information régulière. Ainsi, lors de la réunion du Conseil de l'Aveyron du 7 septembre 1991, François Dubeau livra un compte-rendu des décisions prises dans le cadre de la Fédération. Or, un participant au CA, « *Monsieur B... insist[a] pour que le conseil d'administration de la Fédération ne prenne pas de décision de fond, sans qu'auparavant les conseils d'administration départementaux aient pu délibérer* »<sup>74</sup>. Tout de suite, Jacques Bernat s'empressa de confirmer que « *le conseil d'administration de la MSA de l'Aveyron sera[it] bien entendu tenu régulièrement informé de l'avancement des travaux, qu'il sera[it] saisi des dossiers appelant des décisions de fond nécessitant son intervention, mais qu'il [était] nécessaire bien entendu, que le conseil d'administration de la Fédération puisse, à son niveau, débattre des orientations à suivre, ne serait-ce que pour les proposer aux Conseils d'administration départementaux* »<sup>75</sup>. C'est dans cette perspective que les questions centrales de la démarche de rapprochement furent étudiées au sein de la Fédération. Ainsi, le 30 novembre 1991, « *le Président BERNAT inform[a] le*

<sup>71</sup>PV A.G.C. Fédération, 13 avril 1991, *Statuts de la Fédération Tarn-Aveyron*

<sup>72</sup>*Ibidem*.

<sup>73</sup>*Ibidem*.

<sup>74</sup>PV C.A. Aveyron, 7 septembre 1991.

<sup>75</sup>*Ibidem*.

conseil d'administration que quatre points [étaient] actuellement en cours de discussion : la fixation du siège social de la Caisse pluri-départementale, la présidence de celle-ci, les modalités de répartition des Administrateurs au sein du conseil d'administration en fonction de leur origine départementale, la "mutualisation" des coûts des deux entreprises »<sup>76</sup>. Ces décisions importantes qui intéressaient la gestion administrative et financière des Caisses adhérentes faisaient ainsi l'objet d'informations régulières. Certes, c'est au sein de la Fédération que ces décisions étaient prises mais, en cas de désaccord, les administrateurs locaux auraient pu témoigner de leur désapprobation et reprendre la main sur le projet. En pratique, la question ne se posait pas car les administrateurs firent acte d'un soutien franc aux choix opérés au sein de la Fédération. S'ils n'ont donc pas été acteurs de la réforme, ils ont néanmoins validé régulièrement la décision, et c'est leur décision finale de dissoudre leur caisse qui permit l'avènement de la caisse MSA Tarn-Aveyron. La limite introduite par l'article 13 des statuts demeura donc partiellement inappliquée, et, en l'absence de désaccords avec les administrateurs départementaux, c'est le conseil d'administration de la Fédération qui pilota effectivement le projet de fusion.

Le conseil d'administration de la Fédération était donc doté d'importantes compétences, ce qui explique l'émergence d'interrogations relatives à sa composition. C'est cette assemblée qui joua le rôle de moteur du projet de réforme, quoiqu'elle fût aidée, en cela, par les personnels de direction de la Fédération.

### 3. Pour les personnels de direction, un organigramme liant la postérité

L'article 9 des statuts distinguait les agents de direction des caisses départementales de ceux de l'instance fédérale. Pourtant, dans les faits, le choix que firent les caisses fut d'intégrer au maximum leurs personnels de direction au projet, en leur confiant des responsabilités au sein de la Fédération.

#### Désignation des personnels de direction de la Fédération

On l'a vu, avant la création de la Fédération, les futurs directeurs étant déjà pressentis, la décision ne pouvait être prise que par le conseil d'administration, lors de sa première réunion du 13 avril 1991. Après l'élection des membres du

Bureau, la question de la nomination des agents de direction, et de leurs délégations de pouvoir fut tranchée. Ainsi, en application du projet de convergence qui, s'il n'avait de valeur contractuelle engageait la parole donnée, le conseil d'administration décida que « dans le prolongement logique des échanges qui avaient eu lieu antérieurement (Réunion conjointe des deux Bureaux tenue à Albi, le 11 Janvier 1991 – Réunion des Conseils d'Administration des C.M.S.A. de l'Aveyron et du Tarn organisées la première à Rodez, le 26 janvier 1991, la seconde à Albi, le 14 février 1991) »<sup>77</sup>, il convenait de nommer : « Guy LAVINAL, Directeur de la Fédération, François DUBEAU, Directeur Délégué, Jean-Marc CAZALS, Secrétaire Général, Jean-François ANDRIEUX, Agent Comptable »<sup>78</sup>.

En dépit de la séparation théorique établie par les statuts entre agents de directions départementaux et fédéraux, l'organigramme supradépartemental retenu témoignait d'une volonté d'intégrer les équipes locales au processus de fusion.

#### Enjeux de la désignation de la direction

C'est là que réside l'une des conditions de réussite d'une pareille entreprise de fusion. Si l'élément démocratique est au cœur de la logique mutualiste, une réforme si ambitieuse ne pouvait se réaliser qu'avec le soutien des personnels de direction.

C'est pourquoi François Dubeau, Guy Lavinal et Jean-Marc Cazals furent à ce point intégrés au projet qui, initialement, était le leur, fruit d'un accord de volonté, dans chaque département, entre président et directeur. Mais pour que les agents de direction adhèrent au projet, encore fallait-il que, sur le plan individuel, la réforme n'aille pas contre leur intérêt. Certes, le projet de convergence avait précisé que les deux directeurs seraient intégrés à la Fédération, puis à la caisse pluridépartementale, mais cet accord n'avait pas de force contraignante effective. Les statuts, quant à eux, ne se bornèrent qu'à constater quelles compétences étaient attribuées aux directeurs de la Fédération.

La clé de l'intégration des personnels de direction à la réforme a donc été la confiance mutuelle ; confiance des directeurs l'un envers l'autre, mais aussi vis-à-vis des conseils d'administration et des administrateurs. S'il fallut attendre le 13 avril 1991 pour que MM. Lavinal, Dubeau et Cazals soient désignés

<sup>76</sup>PV C.A. Aveyron, 30 novembre 1991.

<sup>77</sup>PV A.G.C. Fédération, 13 avril 1991, *Statuts de la Fédération Tarn-Aveyron*

<sup>78</sup>*Ibidem*.

dans leurs fonctions supradépartementales, comme le rappelait Jean-Marc Cazals, la parole donnée avait une réelle valeur pour chacun des acteurs de la fusion, et c'est sans crainte que tous participèrent activement au processus.

### Répartition des compétences de la direction

Néanmoins, il n'était pas possible d'avoir deux directeurs. Les statuts établirent donc un organigramme de direction qui distinguait le poste de Directeur de la Fédération, et celui de Directeur délégué. Théoriquement, le Directeur fédéral était le supérieur hiérarchique, avec les rémunérations les plus élevées. En pratique, s'il y avait une hiérarchie dans les postes de direction, les compétences étaient exercées conjointement et « *en cas d'absence ou d'indisponibilité de Monsieur LAVINAL, les pouvoirs du Directeur [étaient] délégués à Monsieur Dubeau et, à défaut, à Monsieur Cazals* »<sup>79</sup>. La logique retenue prenait plutôt corps dans une démarche de coopération entre les agents de direction, et non pas dans celle d'une hiérarchie stricte, ce qui s'entendait aisément eu égard aux spécificités de l'instance au sein de laquelle ces agents agissaient. Cette hiérarchie au sein de la structure fédérale était d'autant plus souple et formelle qu'elle n'effaçait pas les pouvoirs départementaux des directeurs. Certes, les directeurs de la Fédération étaient également directeurs à l'échelon local, mais l'autorité supradépartementale n'avait pas vocation à se substituer au pouvoir de gestion du directeur au sein de sa caisse.

Ainsi, à l'occasion de leur nomination, les administrateurs précisèrent qu'il leur était conféré « *en cette occasion les pouvoirs les plus larges (...) qui [devaient] leur permettre, sous la Direction de Monsieur LAVINAL, de parfaitement réaliser l'objet qui a présidé à la constitution de la Fédération, étant entendu que les décisions prises sous le timbre de la structure fédérative [seraient] exécutées sur chacun des sites sous le couvert des Directeurs respectifs des deux établissements (et de leurs collaborateurs), de telle sorte que l'autorité initiale des responsables des deux Caisses sur les agents qui continuent à relever pour tout ou partie de leur responsabilité (ne serait-ce qu'en raison de l'implantation géographique de leur poste de travail qui induira nécessairement sur le plan local un « raccordement hiérarchique » ne [soit] pas infirmée* »<sup>80</sup>. Les pouvoirs des directeurs de la Fédération n'avaient donc pas

vocation à infirmer les pouvoirs locaux des directeurs des Caisses, quand bien même ces fonctions furent occupées par les mêmes individus. Il s'agissait, ici, d'éviter un brouillage entre structures et de préserver les spécificités locales, ainsi que d'assurer le bon fonctionnement des services qui restaient départementaux.

Mais l'établissement d'une hiérarchie formelle était également un moyen de permettre la saisie des opportunités locales. Cet ordre de désignation était logique puisque Guy Lavinal était plus près de la retraite que François Dubeau. A terme, l'idée était donc de fusionner les postes de Directeur et de Directeur délégué sous l'égide d'un seul directeur : François Dubeau. Selon la logique de progressivité, et la nature transitoire de la Fédération, ce passage ne devait se réaliser qu'après l'avènement de la caisse pluridépartementale, qui devait être instaurée en 1997 selon le calendrier prévisionnel de l'époque. Mais, afin de ne pas provoquer de difficultés ultérieures, et parce que cette décision avait déjà fait l'objet d'une approbation mutuelle des acteurs, il fut décidé de déployer l'équipe de direction fédérale selon les formes qui devaient, à terme, être celles de la caisse Tarn-Aveyron.

Lorsqu'ils nommèrent Guy Lavinal, François Dubeau et Jean-Marc Cazals, il était tacitement acquis, pour les administrateurs, que le projet consistait à ce que François Dubeau succède à Guy Lavinal, puis que Jean-Marc Cazals assume après lui les fonctions de directeur. En théorie, lors du départ à la retraite de Guy Lavinal, les administrateurs auraient dû procéder, même de façon formelle, à un appel de candidature et des administrateurs nouvellement élus auraient pu décider de ne pas appliquer le protocole d'accord. Mais dans le même temps, force est de constater que sans pareil engagement, il semblait impossible de s'attacher la confiance des personnels de direction, pourtant nécessaire à la réalisation du projet. M. Castéras le rappelle lors du Conseil d'administration du CRHSSMP le 9 juin 2017, « *il faut souligner la dimension d'autorité et les compétences des directeurs* » dans cette fusion<sup>81</sup>.

Au 13 avril 1991, la Fédération Tarn-Aveyron était définitivement instituée, et, immédiatement, elle fut mise en œuvre afin de préparer le passage à une structure unifiée.

<sup>79</sup>PV C.A. Fédération, 13 avril 1991.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> PV conseil d'administration CRHSSMP 9 juin 2017, p. 10.

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

The screenshot shows the website interface. At the top left is the logo of the 'Comité régional d'histoire de la sécurité sociale'. A banner reads 'Le Souvenir, non comme une Nostalgie Mais comme une raison de vivre au présent' with 'Marie Rouanet' on the right. A navigation menu includes 'Accueil', 'Qui sommes-nous?', 'Editoriaux archivés', 'Etudes, publications', 'Historique dirigeants', 'Bibliothèque', and 'Contacts, liens'. A dropdown menu under 'Etudes, publications' lists 'Lettres d'information', 'Gouvernance de la protection sociale', 'Anniversaires de la Sécurité sociale', 'Contributions', and 'Mémoires et archives'. The main content area features the title 'Lettres d'information' with a 'Version imprimable' link. The main article is 'L'évolution de la Mutualité Sociale Agricole' (Lettre d'information n° 22 - novembre 2017) by François Moncassin, with a list of sub-topics: 'I. L'âge d'or de la Caisse de MSA du Gers (1960-1979)', 'II : Crises et adaptations de la Caisse de MSA du Gers (1980-2008)', and 'Annexe : Dirigeants des Caisses de Mutualité agricole du Gers depuis l'origine'. It also mentions that the letter and an integral study are available in PDF format. A sidebar on the right contains 'Nouveautés' with 'Histoire de la MSA du Gers : étude intégrale' and 'Nouvelles directions dans l'Assurance Maladie'. At the bottom of the sidebar are 'Nouveaux présidents de Conseils'. A '1 de 8' page indicator is visible.

ou flashez l'adresse avec votre smartphone :



Direction de la publication, mise en page : Michel Lages

Impression : Carsat Midi-Pyrénées