

**Comité d'Histoire
de la
Sécurité Sociale**

**Association pour
l'Etude de l'Histoire
de la Sécurité Sociale**

**BULLETIN
DE
LIAISON**

2

Juillet 1976

SOMMAIRE

- Note d'orientation pour une monographie de Caisse	1
- Chronique bibliographique	23
- Informations	24



Note d'orientation pour une monographie de Caisse (1)

AVANT PROPOS

Le rapport considéré a pour ambition d'essayer de déterminer un certain cadre de référence pour les historiens et les chercheurs désireux de cerner la place des caisses dans la vie locale et d'apprécier leur influence sur la Société environnante ou tout simplement soucieux de découvrir les mécanismes intérieurs qui régissent le fonctionnement d'une institution méconnue.

Aucune étude n'est plus passionnante que celle de la vie collective des peuples modernes et de leurs institutions. Aucune, aussi, n'est plus malaisée, car l'appréhension de la réalité desdites institutions et de leur évolution postule la connaissance de clefs et de ces lois psychologiques et sociologiques souvent mystérieuses et insondables auxquelles obéissent leurs réactions.

La rareté des études, consacrées à ce sujet, interdit de tirer des leçons des pratiques antérieures et de présenter un corps de doctrine suffisamment étayé par l'expérience. Par ailleurs, chaque chercheur peut avoir des préoccupations propres et diriger en conséquences ses efforts vers des thèmes spécifiques.

(1) Cette note a été soumise au comité (réunion du 7.4.76); la version ci-jointe tient compte de modifications suggérées par le comité.

Par conséquent, le texte ci-après ne vise qu'à essayer des orientations de recherche susceptibles d'éclairer les réflexions d'historiens qui souhaiteraient se familiariser davantage avec l'institution, et qu'à tracer un cadre de recherche suffisamment circonscrit pour conférer une certaine homogénéité de présentation et de contenu aux études menées, de manière à pouvoir tenter des réflexions comparatives.

En premier lieu, ce document s'attachera donc à dégager les champs d'investigation qui apparaissent essentiels et à souligner différentes approches possibles des questions évoquées. Il revêtira ensuite la forme d'un guide des questions essentielles auxquelles toute monographie devra pouvoir apporter des réponses.

Il doit faciliter la conduite d'études complètes et détaillées se proposant d'épuiser un sujet certes précis et relativement restreint mais présentant de multiples facettes.

Une démarche de travail pourrait, en ce qui concerne les organismes de Sécurité Sociale, s'inspirer utilement de la formule du naturaliste Bosc d'Antic. «C'est en étudiant les chênes à toutes les époques de leur croissance, c'est en les décrivant et dessinant dans les forêts mêmes, qu'on parviendra à faire une bonne monographie de leur genre».

Cette approche conduit à orienter les recherches autour des trois thèmes majeurs énoncés ci-après :

- . Histoire de l'évolution générale de la Caisse,
- . Histoire de la vie de la Caisse,
- . Histoire des relations extérieures de la Caisse.

Des remarques méthodologiques seront formulées à propos de chacun de ces points en ce qui concerne les sources et l'appréhension des données.



1ère PARTIE - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'HISTOIRE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

I - L'HISTOIRE DE L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DE LA CAISSE

Il s'agit, en quelque sorte de suivre le déroulement chronologique du développement d'un organisme de Sécurité Sociale.

Si, dans la période antérieure à l'entrée en vigueur du plan français de Sécurité Sociale de 1945, il est possible de dégager des lignes directrices d'évolution relativement autonomes, il n'en va plus de même après l'ordonnance du 4 octobre 1945 qui constitue le début d'un mouvement de convergence et d'homogénéisation croissantes.

A partir de cette période, les observations constatées reflètent assez fidèlement au niveau des structures de la gestion et des attributions de l'organisme, les apports nouveaux de la législation et de la réglementation. Les temps forts de l'activité politique et administrative en matière de Sécurité Sociale ont des incidences immédiates sur les organismes et doivent donc servir comme points de repère au chercheur.

Agés d'une trentaine d'années au maximum (et parfois beaucoup plus récents, C.A.F. des départements d'Outre-Mer, U.R.S.S.A.F. d'Alsace et de Moselle), les organismes de Sécurité Sociale apparaissent comme des institutions relativement jeunes.

Toutefois, il apparaît possible de dissocier trois phases dans la vie des caisses :

- les origines antérieures à 1945,
- l'époque de l'installation et de la mise en place du nouveau système, 1945-1960,
- l'essai de regroupement et de coordination par branches de risque depuis 1960.

A - Les origines antérieures à 1945

Les organismes de Sécurité Sociale n'ont pas été créés ex nihilo en 1945.

Ils ont le plus souvent pris la succession d'organismes préexistants qui œuvraient auparavant dans des secteurs identiques mais le plus souvent de manière parcellaire, catégorielle ou plus localisée.

Dans l'accomplissement de la mission de service public qui leur était dévolue, les organismes de Sécurité Sociale ont en fait remplacé :

- des caisses d'affinités,
- des caisses départementales et interdépartementales,
- des compagnies d'assurances,
- des caisses de compensation.

- Les Caisses d'affinités

La possibilité de choix laissée à l'assuré social par le législateur a favorisé l'éclosion de nombreuses caisses d'inspiration syndicale, patronale, confessionnelle ou mutualiste. L'organisme assureur avait pour mission de gérer l'éventail des risques couverts par la loi.

- Les Caisses Départementales et Interdépartementales

Ces Caisses ont été instituées par les pouvoirs publics après le vote de la loi de 1930.

Les Caisses Départementales recueillaient l'ensemble des assurés n'ayant fait choix d'aucune caisse d'affinités.

La Caisse Interdépartementale de SEINE et SEINE-et-OISE avait essentiellement un rôle de coordination des efforts en matière d'action sanitaire et sociale.

Les Caisses de Sécurité Sociale actuelles sont évidemment les héritières directes de ces institutions qui leur ont légué leur personnel, leurs locaux, les «œuvres» qu'elles avaient créées et, peut-être surtout l'esprit qui imprégnait leurs méthodes de gestion.

- Les Compagnies d'Assurances

Leur action ne concerne guère que la gestion du risque «Accidents du travail» pour ce qui est du régime général jusqu'en 1946 et pour le régime agricole jusqu'en 1973.

Il est intéressant de s'attacher à analyser s'il y a filiation entre les principes de l'assurance et la conception ultérieure ou s'il convient de dissocier deux approches différentes.

Des traces des différents transferts entre Compagnies d'Assurances et Sécurité Sociale existent dans la plupart des Caisses Régionales d'Assurance Maladie.

Elles sont à l'origine de l'A.M.E.X.A. (Assurance Maladie des Exploitants Agricoles), mécanisme repris par la loi de 1966.

Les Compagnies d'Assurances exercent encore des responsabilités pour l'Assurance Maladie des non-salariés non-agricoles.

- Les Caisses de compensation

Ces Caisses ont pour origine des initiatives prises au cours de la première guerre mondiale par des employeurs inspirés de la doctrine sociale de l'Eglise, coordonnées ensuite par le Comité Central des Allocations Familiales, création des organisations patronales.

Cette origine a toujours conféré un caractère spécifique aux Caisses d'Allocations Familiales qui leur ont succédé.

B - L'installation et la mise en place 1945-1960

Dès le début de la période, il convient de dissocier les Caisses de Sécurité Sociale, des Caisses d'Allocations Familiales dont le maintien fut décidé à titre provisoire par la loi du 22 août 1946 puis définitif par celle du 21 février 1949.

En fait, l'absence d'unification structurelle contribue à prolonger l'esprit et la pratique qui présidaient à l'ancienne gestion des Caisses.

La gestion dans ses principes et dans sa réalité faisait une très large place à la mutualité. Les administrateurs des Caisses furent, dans un premier temps, désignés par les organisations syndicales et professionnelles puis élus conformément aux dispositions de la loi du 30 août 1946.

Dans la mesure où une grande partie des orientations, des objectifs à atteindre et des modalités d'action émanaient des Conseils d'Administration, il importe pour chaque Caisse étudiée, de connaître la composition desdits Conseils (élections de 1947 à 1955 puis 1962 pour la période suivante) et par-delà de connaître les membres, leur origine socio-professionnelle, géographique, leur qualification, etc...

Il convient de s'assurer du domaine et du degré de l'autonomie laissée au Conseil par les autorités de tutelle (Direction Régionale de la Sécurité Sociale et Ministères).

Il semble également, hautement souhaitable de se préoccuper des incidences de la législation visant à étendre le champ d'application du régime général à d'autres bénéficiaires ou à créer et améliorer des prestations.

Par ailleurs, il apparaît indispensable, pour cette période, de rechercher l'influence de la F.N.O.S.S. et de l' U.N.C.A.F. sur la gestion des Caisses.

C - La période du tournant des réformes 1960-1967

Les réformes instituées par le Décret du 12 mai 1960 et les Ordonnances de 1967 touchent d'une part, le mode de gestion des organismes et d'autre part, divers aspects institutionnels.

- L a g e s t i o n

Sur le plan de la gestion, il importe de bien mesurer l'impact des textes de 1960 accordant maints pouvoirs propres au Directeur de l'organisme et singulièrement en matière de personnel. Cette approche marquait une évolution par rapport à la conception fortement imprégnée de mutualisme traditionnel qui prévalait à la période antérieure. En contrepartie, le Directeur voit ses conditions de désignation modifiées.

Cette orientation constituait, par ailleurs, l'aboutissement logique d'une insuffisance de pouvoirs réels et de responsabilités de la part des Conseils.

Cette période de 1960 coïncide également avec l'adoption de multiples dispositions législatives et réglementaires visant à une plus grande rigueur dans la gestion (notamment en matière de comptabilité).

A côté des implications financières et politiques générales, les Ordonnances de 1967 apparaissent fort importantes en ce qui concerne les modifications intervenues au plan de la vie quotidienne des Organismes de Sécurité Sociale.

En tout premier lieu, l'introduction du paritarisme et de la désignation dans les Conseils d'Administration n'a pas été sans incidences.

Ensuite, le rattachement à des Organismes Nationaux, C.N.A.F. pour les allocations familiales, C.N.A.V. pour l'assurance vieillesse, C.N.A.M. pour la maladie, l'invalidité, le décès, la maternité et les accidents du travail et A.C.O.S.S. pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, a créé de nouvelles liaisons verticales.

De ce fait, des interférences ont surgi entre les directives des Organismes Nationaux et celles émanant des Directions Régionales de la Sécurité Sociale dépendant du Ministère.

Ceci ayant entraîné des difficultés, il a été procédé à une révision de la législation en matière de pouvoir de tutelle (Art. L.171), notamment en ce qui concerne le contrôle de l'opportunité financière des décisions prises par les organismes.

Cette réforme a pu donner lieu à quelques allègements des contrôles portant sur les modalités de gestion.

Par contre, l'irruption des Caisses Nationales dans l'Institution tend à normaliser l'action des Caisses dans un domaine où elles jouissaient jusqu'à présent d'une assez large autonomie : l'action sanitaire et sociale.

Ces organismes ont élaboré une doctrine d'orientation des actions, défini des indicateurs sociaux de besoins et prévu des critères d'intervention financière assez précis. Le tout vise à une plus grande efficacité et surtout à une harmonisation nationale des actions entreprises et de leurs coûts. Ces décisions rejoignent d'ailleurs les préoccupations des corps de contrôle et singulièrement de la Cour des Comptes (cf rapport de l'année 1975) et vont dans le sens d'une plus grande égalité devant le service public.

- Les aspects institutionnels

Sur le plan institutionnel proprement dit, les modifications ne se sont pas bornées au remplacement de l'ancienne Caisse Nationale de Sécurité Sociale par les quatre Organismes Nationaux.

Il convient tout d'abord d'examiner la question des Unions de Recouvrement.

Dès avant 1960, les Caisses Primaires et les Caisses d'Allocations Familiales avaient spontanément créé des services communs investis de cette mission. Cette institution a été rendue obligatoire et généralisée par la réforme de 1960 qui a fixé leurs rôles. La réforme de 1967 a modifié leur organisation et leur nature juridique. Ces Unions ne sont plus des services communs des Caisses Primaires et des Caisses d'Allocations Familiales mais des organismes autonomes créés par la loi et rattachés à l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale. Des Unions de Recouvrement viennent d'être créées récemment dans les trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Il y a là un historique extrêmement intéressant à établir au niveau de la gestion de ces services d'encaissement des cotisations.

Le secteur des Allocations Familiales n'a guère évolué si ce n'est que l'U.N.C.A.F. a été remplacée par la C.N.A.F. et que des caisses de gestion ont été créées dans les départements d'Outre-Mer où elles ont été dissociées des Caisses Générales de Sécurité Sociale.

La répartition des attributions a varié en ce qui concerne les caisses de base de l'Assurance Maladie.

En 1960, les Caisses Régionales ont perdu au profit des Caisses Primaires, les prestations définitives Invalidité et Rentes d'Accidents du Travail pour ce qui est du calcul et de la liquidation. Elles ont conservé le paiement de ces prestations et certaines compétences en matière d'accidents du travail (TARIFICATION ET PREVENTION). Il est important de bien cerner toutes les implications de cette réforme sur le plan de la gestion et les liaisons entre organismes.

Il est rappelé que les Caisses Régionales de Paris et de Strasbourg ont conservé la liquidation des prestations INVALIDITE.

Les Caisses Régionales ont également été amenées à laisser aux Caisses Primaires le soin de conclure des conventions avec les praticiens depuis 1967.

En sens inverse, le risque vieillesse a été transféré à la compétence des Caisses Régionales d'Assurance Maladie de province (sauf à Strasbourg) qui prêtent ainsi leur concours à la C.N.A.V.

Tous ces mouvements ont entraîné des mouvements de personnel, des transferts de dossiers, des modifications de procédures de travail, des changements d'implantation de certaines unités de travail.

La branche vieillesse est gérée par la C.N.A.V., la Caisse Régionale d'Assurance Vieillesse de Strasbourg et les secteurs vieillesse des Caisses Régionales d'Assurance Maladie. Le problème de l'harmonisation des directives données à une C.R.A.M. par les deux Organismes Nationaux de rattachement peut donc se poser à leurs Directeurs.

Enfin, pour ce qui est des unions ou fédérations de caisses, il convient essentiellement de voir comment l'U.C.A.N.S.S. s'est substituée aux organismes préexistants (F.N.O.S.S. et U.N.C.A.F.) dans les tâches d'intérêt commun dévolues à ce genre d'institutions.

Sur le plan régional ou local, il importe de souligner l'émergence d'organismes nouveaux en matière de traitement automatique de l'information (C.E.T.E.L.I.C., C.E.R.T.I) ou de formation professionnelle (C.R.F.P.).

II - HISTOIRE DE LA VIE DE LA CAISSE

Le propos ci-après se limite à des investigations touchant les institutions gestionnaires de la Sécurité Sociale.

Il semble par contre possible d'utiliser ces éléments pour tous les types de caisses de gestion, même si les missions sont différentes.

Toute démarche d'analyse doit viser à saisir la politique générale de l'organisme et la gestion qui est mise au service de cette politique.

A - La politique de la Caisse

Par politique, il convient d'entendre les grandes lignes directrices de l'action d'une Caisse.

Pour la période antérieure à 1945 et dans une moindre mesure avant 1967, il n'est pas impossible de déceler des variations dans l'approche des problèmes en fonction de l'appartenance syndicale, idéologique ou confessionnelle des instances dirigeantes des caisses.

Toutefois, il semble que l'essentiel des réflexions doit porter sur l'appréhension de la gestion des risques spécifiques à chaque organisme.

L'amplitude des divergences apparaît indiscutablement plus grande au cours de la période des caisses d'affinités.

Mais, nonobstant le moule uniformisateur de la réglementation ultérieure, il subsiste encore une notable autonomie des caisses dans le choix de certaines finalités et modalités d'action.

Dans ce type de recherches, il convient bien entendu de tenir le plus grand compte de contexte régional sous ses différents aspects, démographique, économique, culturel, politique, sociologique. Ces considérations doivent tenir aussi bien aux structures qu'à la conjoncture.

En matière de structures, il apparaît ainsi qu'une région fortement industrialisée postule un service de prévention des accidents du travail assez développé.

Des régions comme celle de Paris, qui comportent de fortes proportions de marginaux, d'inadaptés, de ceux que M. René LENOIR appelle «les exclus», requièrent l'existence de services sociaux plus importants que des régions plus rurales, plus traditionnelles et peut-être plus équilibrées. A titre d'exemple la Caisse Régionale de Paris met une assistante sociale à la disposition de 8.000 assurés, alors que celle de Montpellier n'en met qu'une pour couvrir les besoins de 25.000 assurés.

En matière d'allocations familiales, les animateurs des Centres Sociaux ne planifient pas les mêmes actions d'animation dans toutes les régions et à toutes les époques. Il y a perpétuelle évolution et adaptation aux besoins du public.

Le choix de certains modes d'action se modèle également sur la mentalité de l'environnement.

Certains organismes sont contraints de faire de l'action directe faute d'initiative de la part d'associations, de groupements ou de collectivités sur le plan local. Ceci est également assez fréquent lorsqu'il s'agit de promouvoir une action pilote d'envergure.

Les caisses ont ainsi encouragé des actions de pointe dans le domaine médical : hémodialyse et opérations à cœur ouvert ont ainsi été largement financées par la Caisse Régionale de Paris.

Dans d'autres cas, les caisses préfèrent utiliser le mode de la participation financière aux frais d'investissements puis de fonctionnement. Cette dernière formule apparaît, en général, moins lourde au niveau de la gestion interne des organismes.

Si les choix interviennent principalement en matière d'action sanitaire et sociale, ils ne s'y limitent aucunement.

Pour ce qui est de la gestion, une caisse peut choisir d'être centralisée. Certaines Caisses Primaires départementales comptent ainsi une quinzaine de centres de paiement, d'autres un ou deux comme à Orléans.

Avec l'avènement de la liquidation automatisée des dossiers d'assurance maladie certaines caisses ont supprimé le paiement au guichet (sauf demande particulière et acomptes) et ont choisi le paiement différé. D'autres, au contraire, et singulièrement la Caisse Primaire Centrale de Paris, ont estimé qu'il était indispensable de maintenir le paiement au guichet. Il n'est pas interdit de penser que la composition de la population dicte, le plus souvent, ce genre d'options.

La conjoncture peut aussi influencer le mode de gestion.

Les modifications sont prises à l'initiative des caisses ou des pouvoirs publics.

L'apparition de nouveaux fléaux sociaux tels que la drogue peuvent intéresser de nouveaux thèmes de prévention et d'éducation sanitaire.

L'avènement de la civilisation des loisirs incite les Caisses d'Allocations Familiales à développer des actions en ce domaine.

Le lancement de la formule de l'humanisation a multiplié partout l'apparition de postes d'hôtesse, de halls plus confortables et garnis de plantes vertes, ou la disparition des guichets barrières.

Les difficultés de fonctionnement de la C.A.F. de Paris ont provoqué un mouvement de déconcentration et l'adoption de mesures de simplifications administratives avec l'appui des pouvoirs publics.

Ceci a d'ailleurs été ultérieurement étendu aux formalités d'ouverture des droits dans le cadre de l'assurance maladie.

Certaines conjonctures difficiles ont parfois conduit les Caisses de Sécurité Sociale à précéder les décisions gouvernementales ou législatives.

L'accroissement du nombre des handicapés majeurs avait attiré l'attention des organismes avant les textes de 1972.

La plupart du temps, les prestations extra-légales, supplémentaires ou les secours ont servi d'expériences témoins pour essayer de résoudre des cas sociaux malaisés à régler. Dans ce domaine, les caisses ont véritablement un rôle d'impulsion à jouer et il est important de le vérifier.

D'autres lignes directrices des choix d'un organisme peuvent être recherchées au travers de la jurisprudence des décisions prises par les Commissions de Recours Gracieux que ce soit en matière de cotisations ou de prestations.

Tous les documents émanant du Conseil d'Administration et des différentes Commissions renseignent sur les grandes options retenues par les Conseils d'Administration. Les budgets sont leur instrument d'exécution.

Ce dernier point conduit à passer aux problèmes de gestion.

B - La gestion de la Caisse

On peut essayer d'en saisir la réalité au travers des documents internes, des rapports émanant des corps de contrôle (Direction Régionale de la Sécurité Sociale, Inspection Générale des Affaires Sociales, Commission Départementale d'examen des comptes, Cour des Comptes, etc...) et de son image de marque locale issue des journaux quotidiens et de la presse syndicale locale.

Une bonne compréhension de la marche d'une caisse à une époque donnée implique une connaissance précise des acteurs qui animaient et faisaient fonctionner l'organisme, des moyens dont ils se servaient et de l'organisation qui avait été mise sur pied.

Toutes ces facettes de l'analyse doivent être réunies pour expliciter le fonctionnement de la caisse.

- Les responsables du fonctionnement des caisses

a) Les Administrateurs

Les origines mutualistes de la Sécurité Sociale, prolongées dans un premier temps par l'élection puis par la désignation des membres des Conseils d'Administration par les partenaires sociaux respectifs, apportent à ce service public un caractère propre empreint d'un souci d'autonomie et de responsabilité envers les mandants.

Il est donc indispensable de bien connaître la composition des Conseils avant 1945 et durant la période des élections. Il est également important de définir les origines socio-professionnelles et géographiques (au sein du département et de la région).

Il importe, le cas échéant, de souligner les évolutions ou de mettre en évidence les constantes dans l'attitude des administrateurs.

Au travers des documents de séance, il semble opportun d'essayer de recréer l'ambiance des travaux, leur nature, les voies d'approche des problèmes, les interventions des services administratifs, la formulation des prises de position, les décisions de vote.

b) Le Personnel

Ce vocable regroupe les agents de Direction, le personnel d'encadrement et la masse des employés d'exécution.

Il apparaît essentiel d'essayer de cerner le profil général de ceux qui ont eu la charge de cette gestion afin d'essayer de voir comment elle a pu être remplie.

A titre d'exemple, on peut proposer quelques directions de recherche :

- l'origine du personnel

Il peut s'agir, et notamment lors de la période de 1945, d'anciens fonctionnaires, d'agents des anciennes institutions, des compagnies d'assurances. Il importe également de s'assurer des états civils, diplômes, lieux d'habitation.

L'étude menée doit permettre de bien mesurer l'évolution de la qualité du recrutement sur une trentaine d'années, ainsi que le taux de féminisation du personnel.

- la carrière du personnel

Il est ensuite indispensable de s'attacher à suivre un grand nombre de profils de carrière.

Au travers d'un certain nombre de choix, il importe de tenter de dégager une ligne directrice dans la politique du personnel d'un organisme (recrutement, notation, promotions, notifications d'échelons).

- les salaires du personnel

Il s'agit d'essayer de dégager les coûts globaux, les répartitions des grandes masses par catégorie et leurs évolutions.

Il serait intéressant de pouvoir, le cas échéant, établir des comparaisons locales avec les autres types d'emplois similaires : banques, compagnies d'assurance, ASSEDIC.

- vie quotidienne du personnel

Un aspect non moins important réside dans un essai d'appréhension de la vie quotidienne des employés (horaires, congés, repas du midi, modalités de rémunération, procédures disciplinaires, élections des délégués du personnel et des membres du Comité d'Entreprise, méthodes de reclassement des employés, informations émanant de la Direction sous forme de revues ou de notes de services qui rythment le déroulement de l'activité des agents).

A titre d'exemple, on peut citer le problème de l'introduction de l'horaire variable qui bouleverse considérablement toute une quantité d'aspects des rapports humains et des méthodes de travail dans un organisme.

En tout état de cause, l'ambiance d'une caisse a des conséquences plus ou moins aisées à discerner mais réelles sur le fonctionnement de l'organisme.

- évolution des effectifs

Ce point peut sembler difficile à isoler pour un organisme donné. Il est de toute manière possible de noter une tendance générale à l'accroissement des effectifs comme dans tout le secteur tertiaire.

Mais, par-delà, il existe de notables divergences entre les pourcentages relatifs de progression globale et catégorielle des effectifs et dans la répartition par type d'activité.

Une explication globale peut être trouvée au niveau de l'accroissement du nombre des assurés sociaux de la circonscription, ceci pouvant résulter d'une évolution démographique naturelle ou migratoire et de la modification de la législation qui étend sans cesse le champ d'application du régime général à de nouveaux bénéficiaires.

L'explication des divergences provient, le plus souvent, du contexte socio-économique spécifique à chaque région.

Par ailleurs, on ne peut manquer de souligner que maintes expériences de pointe sont imitées ultérieurement par d'autres caisses et que, sur le long terme, il semble tout à fait possible de dégager quelques lignes de convergence.

- la formation du personnel

Il semble intéressant de bien mesurer son objet, ses thèmes, ses moyens, ses résultats et l'ensemble de son évolution.

- Les moyens du fonctionnement

a) Les locaux

Ce facteur si essentiel de la vie des caisses mérite assurément de figurer dans une monographie.

Les débuts de l'installation en 1945 ont été assez fortement marqués par les origines mutualistes de l'Institution. On ne peut manquer de signaler les contraintes d'une implantation assez hâtive dans des locaux industriels, vétustes et le plus souvent peu fonctionnels.

L'évolution de la politique immobilière des caisses doit être appréhendée dans ses aménagements incessants et ses déménagements.

Les conditions d'installation influent notablement sur les structures, les liaisons, les circuits de travail et la productivité d'un organisme.

La dispersion des implantations postule un effort correspondant de coordination.

b) Les matériels

Ils sont partie intégrante du cadre de vie de l'employé et conditionnent largement son sentiment de bien-être et son efficacité.

Il est fort utile de repérer les époques d'introduction de nouveaux matériels et de mesurer l'incidence de leur mise en service sur l'ensemble de l'activité de la caisse, sur les comportements, les mentalités, les habitudes de travail; exemple : travail sur microfilm plutôt que sur dossier classique, apparition du traitement automatisé de l'information.

- L'organisation

C'est un des moyens par lesquels une équipe de Direction imprime véritablement sa marque à une Caisse de Sécurité Sociale.

En premier lieu, le chercheur doit se préoccuper de connaître les structures d'une Caisse et essayer de procéder à une analyse causale des rattachements et de leur évolution dans le temps.

Il faut ensuite se soucier de suivre les circuits, méthodes et moyens appropriés pour effectuer chaque type de tâches. L'approche statique d'une période donnée doit toujours être dépassée afin de suivre la dynamique des changements qui interviennent et il apparaît hautement souhaitable de restituer tout cela dans une perspective comparative nationale.

III - HISTOIRE DES RELATIONS EXTERIEURES DE LA CAISSE

Un Organisme de Sécurité Sociale ne travaille pas en circuit fermé.

Il a tout d'abord des relations avec son public composé de cotisants, d'assurés sociaux ou d'allocataires en fonction de l'organisme concerné.

Il en a également avec d'autres institutions et administrations : Directions Régionales de la Sécurité Sociale, Organismes Nationaux, Administration Centrale, échelons locaux et régionaux du Ministère des Finances, Commissions Départementales d'Examens des Comptes.

Les caisses sont en relations étroites avec les collectivités locales et maintes Associations à but philanthropique pour la réalisation de la plupart des œuvres à caractère sanitaire et social.

Elles sont en contact constant avec l'appareil de distribution de soins en France et sa représentation à l'échelon local, régional ou national : Ordre des Médecins, Syndicats Médicaux, Fédération Hospitalière, Assistance Publique, Hôpitaux publics, cliniques privées etc...

Enfin, il n'est pas sans intérêt d'essayer de dégager quelques grandes lignes de l'histoire des rapports des organismes avec le monde économique. Sur un plan général, elle repose principalement sur les prises de positions doctrinales des partenaires sociaux. Elle a le plus souvent des incidences concrètes au niveau de chaque caisse.

Sur un plan particulier, il convient de s'attacher plus spécialement aux problèmes des caisses et surtout des U.R.S.S.A.F. avec les entreprises de leur circonscription.

Ces différentes orientations de recherche doivent, à notre sens, reposer sur une analyse des documents des caisses et sur un recueil de témoignages de leurs agents mais aussi sur une approche tentée auprès de certains partenaires mentionnés ci-dessus et au travers de la presse locale.



2ème PARTIE - CANEVAS D'UN QUESTIONNAIRE TYPE AUQUEL DEVRAIT REPONDRE UNE MONOGRAPHIE

Le plan proposé ci-après vaut pour l'ensemble des organismes chargés de la Gestion de la Sécurité Sociale.

Les références de comparaison ne pourront être prises qu'à partir de 1947, date véritable de l'installation du régime de Sécurité Sociale, dans tous ses aspects concrets.

Les grandes lignes de l'évolution gagneraient à être appréciées selon les principales étapes suivantes :

- la période d'installation 1945 - 1950,
- l'assise et le développement du régime 1950 - 1960 (en prenant peut être une coupure à mi-parcours en 1955 pour cerner certaines évolutions statistiques),
- le tournant des réformes de 1960 et leurs incidences entre 1961 et 1967,
- la phase récente 1967 - 1975.

I - AVANT 1946

- a) - Date et mise en place avant ou après la loi du 30 avril 1930.

Il serait bon de préciser comment et par qui a été créée la première Caisse de Compensation dans la circonscription concernée.

S'il y a eu plusieurs Caisses, il est possible qu'il y ait plusieurs dates de création.

- b) - Les organismes en place avant la Caisse actuelle.

- le choix des lieux d'implantation
- les problèmes corporatifs et professionnels
- leur nombre
- leur implantation
- leur compétence
- leur importance
- leur rattachement à un autre établissement (industrie, syndicat patronal, syndicat ouvrier, mutuelle, œuvre confessionnelle),
- étaient-ils autonomes? étaient-ils partie d'un tout plus important?

- c) - Comment payaient-ils les prestations?

- pratique de la compensation
- rôle éventuel des entreprises
- paiement direct

d) - Avaient-ils une action sociale développée?

- prestations extra-légales
- gestion d'établissements propres
- services sociaux
- création d'associations parallèles ou annexes

II - LA FUSION

a) - Date de l'arrêté de fusion.

- Il y a peut-être plusieurs dates.

b) - Comment s'est effectuée la passation des pouvoirs?

c) - Problèmes qui se sont posés à l'époque.

- Détermination des circonscriptions territoriales.

Pourquoi y a-t-il encore plusieurs Caisses dans le département?

- Problème de personnel.

Les difficultés d'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur le reclassement.

- Problème de Direction.

S'il y avait antérieurement plusieurs Caisses, pourquoi et comment a-t-on choisi la Direction de la nouvelle caisse?

- Quelle était la physionomie sociologique des cadres après la fusion?

- Problèmes d'immeubles.

La mise en place des services dans la nouvelle Caisse, exigeant le regroupement du personnel, a-t-elle posé, à l'époque, des problèmes de locaux?

- Problème du choix du siège.

Quelles raisons ont pu motiver, pour le choix du siège telle ville plutôt que telle autre.

III - CARACTERISTIQUES GENERALES

. Circonscription géographique

. Attributions

. Populations des ressortissants (nombre d'assurés et d'ayants-droit. Dans la mesure du possible : répartition socio-professionnelle. Répartition par sexe et groupes d'âge. Echelle des revenus moyens).

IV - CONSEIL D'ADMINISTRATION

. Composition

Répartition en fonction des résultats des élections jusqu'en 1967.

Qualités des personnes désignées depuis cette dernière date.

Par delà les clivages des organisations peut-on connaître quels sont les groupements et les catégories professionnelles les plus représentées? Quelles sont les origines sociales et locales (villes, zones rurales) des membres des conseils? Y a-t-il constance ou mutation profonde au cours des 30 dernières années?

Peut-on observer une continuité dans l'exercice des fonctions de Président ? Celui-ci est-il doté d'une forte personnalité? Anime-t-il réellement la gestion de la Caisse ?

Existe-t-il un consensus entre les hommes de différentes origines pour conduire une action commune?

Les membres des conseils d'administration exercent-ils d'autres responsabilités locales, professionnelles ou nationales?

. Commissions internes.

. Représentations extérieures (y compris celles assurées par des agents administratifs).

. Résumé descriptif des délibérations importantes portant sur le fonctionnement de la Caisse et sur les problèmes généraux de l'institution.

V - ORGANISATION

. Organigramme général des services. Effectifs du personnel. Encadrement.

. Méthodes et moyens de travail pour les fonctions essentielles (par ex. mécanisation, électronique...).

VI - EQUIPEMENTS IMMOBILIERS

1°) - Depuis 1946, la Caisse a-t-elle changé ses locaux?

a) - A-t-elle déménagé plusieurs fois?

- Raisons qui ont pu justifier ces déménagements.

b) - La Caisse a-t-elle procédé à des extensions?

2°) - Nature de l'occupation des locaux?

a) - La Caisse est-elle propriétaire ou locataire?

b) - Occupe-t-elle les locaux en liaison avec un autre organisme de sécurité sociale? Il faut, le cas échéant, voir le fonctionnement d'une Union Immobilière.

- c) - Occupe-t-elle les locaux avec un autre établissement privé ou public, ou dans le cadre d'une cité administrative?

Il serait bon d'indiquer si la situation, telle qu'elle se présente est consécutive à une situation de fait ou à un choix délibéré dont les motifs devraient être indiqués.

- 3°) - En cas d'une construction directe par la Caisse, il serait nécessaire d'évoquer les différents problèmes qui ont pu se poser, à la fois pendant la construction et avant la construction, tels par exemple :

- le choix du terrain,
- le choix de l'architecte,
- le financement du projet,
- les différentes autorisations avec, le cas échéant, les contradictions entre les exigences des différentes administrations appelées à donner un avis.

On indiquera, à titre indicatif, la durée d'acheminement des dossiers et la durée de la construction proprement dite.

VII - LES PRESTATIONS

- a) - Evolution du nombre des allocataires.
- b) - Evolution de la masse des prestations.
- c) - Explication des différents taux de croissance qui peuvent exister, par rapport aux moyennes nationales.
- d) - Problèmes posés à l'occasion du passage de la Caisse du lieu d'activité à la Caisse du lieu de résidence.
- e) - Appel pour la gestion du service au traitement informatique.
 - Formule utilisée.
 - Equipement propre.
 - Travail à façon.
 - Recours à un atelier mécanographique inter-Caisses.
- f) - Activités de la Commission de Recours Gracieux et importance relative des litiges. Activité du Service Contentieux.
- g) - Quelques résultats des contrôles de l'Administration en matière de prestations.
- h) - Mesure de l'activité.
 - Nombre, suivant le cas, de décomptes, de liquidations, d'encaissements, de comptes individuels, etc..., au total et par subdivision (risques, catégories de bénéficiaires, etc...).
 - Nombre de réclamations reçues, groupées suivant leur objet (montant des prestations, refus de prestations. Plaintes relatives au fonctionnement des services, etc...).

VIII - ACTION SANITAIRE ET SOCIALE

- a) - Au cours des 28 dernières années, y a-t-il eu des modifications d'orientation de l'action sociale de la Caisse?
- b) - La Caisse a-t-elle toujours utilisé ses crédits d'action sociale?
- c) - A-t-elle eu recours fréquemment, et dans quelle importance, au concours financier de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale d'abord et des Caisses Nationales ensuite?
- d) - Dans quel domaine la Caisse a-t-elle donné plus d'importance à une forme d'action sociale? Ce point doit notamment être étudié au travers d'un budget commenté d'Action Sanitaire et Sociale.
- e) - La Caisse a-t-elle des services ou des établissements en gestion directe ?

Il serait bon d'indiquer succinctement les raisons du choix de la gestion directe. Dans le cas où pour un service ou un établissement donné, la gestion directe aurait été abandonnée, il serait souhaitable d'en indiquer les motifs.

- f) - Evolution de la politique de la Caisse en matière de prestations extra-légales.
- g) - Position de la Caisse, en théorie et en pratique, dans le cadre de la coordination des services sociaux.

IX - LES COTISATIONS

Il serait bon de poser quelques questions pour savoir à quelle date la Caisse d'Allocations Familiales ou la Caisse Primaire a abandonné à une Union de Recouvrement l'encaissement des cotisations.

- L'a-t-elle fait spontanément, et si oui, pourquoi?
- Ou a-t-elle attendu qu'elle soit concernée par les textes qui en faisaient une obligation?
- Quelle est la politique de l'organisme en matière de recouvrement?

X - QUESTIONS DE PERSONNEL

- a) - Agents de Direction.

A quel rythme se sont succédés les agents de Direction depuis 1946 ?

Quelles ont été les raisons des départs des uns ou des autres?

Peut-on mesurer l'impact et les différents apports respectifs des agents de direction qui ont successivement occupé des fonctions de responsabilité dans l'organisme ?

Quelle est l'origine locale, régionale des agents de direction?

Quelle est leur origine socio-professionnelle (reconstitutions de carrière, discernement de l'origine interne ou externe à l'institution, essai de détermination du cadre familial etc...?)

Quelle est la formation préalable des agents de direction? Cours de cadres? E.N.O.E.S., C.E.S.S.S.? Diplômes extra-professionnels délivrés par l'Université, des cours privés, le Conservatoire National des Arts et Métiers?

Quelle a pu être l'incidence de son appartenance à des groupes intermédiaires extérieurs à la hiérarchie de l'institution tels que partis politiques, organisations syndicales professionnelles, groupements confessionnels ou philosophiques, œuvres de bienfaisance etc...?

Est-il possible de dresser le portrait des agents de direction qui ont le plus marqué leur passage à des postes de responsabilité? Quel a été leur caractère, leurs habitudes de travail (travail en solitaire, en groupe, qualité des réunions organisées, sens de la délégation, goût du contact humain) leur tempérament (qualité des relations avec le personnel, nature des réactions devant les circonstances graves).

Quels sont les traits qui ont le plus influencé le fonctionnement même de l'organisme?

b) - Cadres et agents d'exécution

- Evolution du nombre des uns et des autres (motifs particuliers de certaines augmentations).
- Moyens internes mis en œuvre pour leur formation.
- Problèmes posés par certaines décentralisations (par exemple permanences).

c) - Personnel social - progression

- Importance relative par rapport au personnel administratif.

d) - Conflits

- Y a-t-il eu souvent des conflits collectifs autres que les mouvements de grève nationaux?
- Les conflits individuels ont-ils été réglés à l'amiable; par le Conseil de Discipline, par la Commission Paritaire, par les Tribunaux de Droit Commun ?

e) - Problèmes avec la Tutelle

- Importance des mesures de suspension ou d'annulation concernant le personnel.
- Le Décret du 12 mai 1960 donnant pouvoir au Directeur a-t-il apporté des modifications fondamentales?

f) - Activités du Comité d'Entreprise

- Quels sont les principes de son action?
- Gère-t-il directement certaines activités?
- Adhère-t-il à des associations inter-entreprises?
 - soit sur le plan de l'Institution,
 - soit en dehors de l'Institution.

g) - Les syndicats et leurs activités :

- les syndicats en présence,
- les sections syndicales,
- les délégués du personnel et les procès-verbaux des réunions de délégation du personnel avec la Direction,
- la nature des relations avec la Direction.

XI - DONNES FINANCIERES

- . Risques : recettes - dépenses (avec subdivisions par nature de prestations et par catégories de bénéficiaires).
- . Remises et dépenses de gestion.

XII - LE CONTROLE MEDICAL

- . Etude de l'installation du Contrôle Médical à ses débuts.
- . Analyse de son évolution : effectifs, nature et origine du recrutement (docteurs ayant déjà consulté dans un cabinet de ville ou non en particulier).
- . Relations avec les services administratifs.
- . Relations avec les praticiens et les malades sur le plan local.
- . Examen de la nature des interventions (systématisme sur certaines affections, ou coup par coup).
- . Essai de mesure de l'efficacité des contrôles opérés, en cernant notamment l'impact du profil médical et de son utilisation.



On peut envisager de joindre en annexe à la monographie, un certain nombre de documents de références : procès-verbaux du Conseil et de ses Commissions, rapports annuels d'activité, budgets, comptes d'exploitation et bilans, études statistiques menées dans le cadre de l'organisme.

Chronique bibliographique

Ouvrage reçu au Secrétariat du Comité

La Mutualité en Bourbonnais par Jean BENNET et Henri REVERET.

Cet ouvrage de 90 pages fait partie de la collection «La Mutualité» éditée par la coopérative d'Information et d'Édition Mutualiste (1) dans laquelle Mr. Jean BENNET a déjà publié «La Mutualité Française à travers sept siècles d'histoire».

(1) - 10, rue Desaix - 75730 PARIS CEDEX 15 - Tél: 273-12-20

Informations

I

Le Comité d'Histoire de la Sécurité Sociale s'est réuni les 7 avril 1976 et 28 juin 1976.
A l'ordre du jour de ces réunions figuraient les questions suivantes :

A) - Réunion du 7 avril 1976

1 - Archives des Caisses Régionales d'Assurance Maladie

Compte-rendu par M. BOISARD, Président du Conseil d'Administration de l'Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité Sociale, des travaux du groupe de travail «Archives des Caisses».

Examen du projet de circulaire aux Caisses Régionales d'Assurance Maladie.

2 - Bibliographie historique de la Sécurité Sociale.

Communication de Melle BOURDIN sur l'état d'avancement de cette bibliographie, préparée par la Fondation des Sciences Politiques (partie consacrée aux ouvrages).

3 - Monographie de Caisse

La note d'orientation a été préparé par M.M. MICHEL, LEBEL et POIRIER.
Exposé de M. POIRIER.

4 - Bulletin de liaison

Présentation du premier numéro de ce bulletin.

B) - Réunion du 28 juin 1976

1 - Archives

- a) - des Caisses (branches Vieillesse et Allocations Familiales)
- b) - du Contentieux Technique Régional (Directions Régionales de la Sécurité Sociale).

Rapport de M. VALETTE sur ces 2 questions.

2 - Archives orales

Rapport méthodologique de M. SCHNAPPER.

3 - La région de Strasbourg

Compte-rendu d'un séjour effectué à Strasbourg du 30 mai au 3 juin 1975 pour le compte de l'Association pour l'étude de la Sécurité Sociale, par M. VALETTE.

Ce compte-rendu concerne :

- a) - les archives des Caisses de la région
- b) - la bibliographie propre à la région Alsacienne
- c) - les travaux réalisés ou prévus

II

Des réunions des groupes de travail ont également eu lieu (groupes « Archives », « Archives orales », « Recueil de documents »).

Pour ce dernier, plusieurs réunions mensuelles, entre octobre 1975 et avril 1976, ont eu pour objectif de mettre sur pied le projet de circulaire aux C.R.A.M. qui a été soumis au Comité dans sa séance du 7 avril 1976.

