

Qu'est-ce qu'un organisme de Sécurité sociale efficace ? Regard historique et sources orales

Qu'est-ce qu'un organisme de Sécurité sociale efficace ? Est-ce que la notion d'efficacité est pertinente pour étudier, analyser un organisme de Sécurité sociale ?

Pour les sciences de gestion, l'efficacité est généralement définie comme le rapport entre « les résultats atteints et les objectifs visés ». En revanche, la question reste ouverte dans les institutions non marchandes¹, dans les services publics ou dans l'administration² et la question reste ouverte sur les critères spécifiques d'efficacité³ de ces institutions. En matière de Sécurité sociale, les caisses doivent-elles ainsi être évaluées uniquement sur des critères de rationalité gestionnaire ou d'autres indicateurs permettent-ils d'expliquer leur efficacité dans la société⁴?

Qu'est-ce que l'historien peut apporter à cette réflexion ? L'historien peut prendre des périodes, des phases temporelles, pour expliquer ce qui est à l'œuvre. En histoire, il faut se prémunir de deux tentations : la première est la tentation anachronique, projet notre présent et ses attentes sur le passé, l'autre écueil est la tentation finaliste : voir dans le passé une annonce déterminée et déterministe de ce qui va advenir. Il faut au contraire reconstituer l'horizon d'attente des acteurs du passé.

Mon étude va porter sur la période qui s'étend de 1945 aux années 1980, elle est particulièrement intéressante car elle est considérée comme la principale phase d'essor de l'Etat-Providence en France. On assiste à un développement des richesses distribuées par l'Etat sociale : En 1949, 11,5% du revenu brut des ménages proviennent des prestations sociales, 29% en 1975. 75% des Français bénéficient de la Sécurité sociale en 1960, la totalité en 1976. Le poids des ressources de la protection sociale dans la richesse nationale a quasiment doublé,

¹ R.LE DUFF et J-C.PAPILLON, « Gestion du non-marchand », in Y. Simon, P. Joffre (dir.), *Encyclopédie de gestion*, 2^{ème} édition, Paris, Economica, 1997, vol.2, p.1605-1626.

² P.BEZES, *Réinventer l'Etat, les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

³ Cette question a fait l'objet d'un n° spécial consacré à la « gestion des associations à but non lucratif » in M-E.CHESSSEL et S.NICOURD, *Entreprises et Histoire*, n°56, septembre 2009.

⁴ Cette question de l'efficacité de la protection sociale fait aussi l'objet d'importants débats pour la période très contemporaine. C.DANIEL et B.PALIER (dir.), *La protection sociale en Europe. Le temps des réformes*, Paris, La Documentation française, 2001 ; P.VOLOVICHTH, « Protection sociale : les jeux ne sont pas faits », *L'économie politique*, n°13, 2002/1, p.67-70.

passant de 16% à 29,5% de 1959 à 1985⁵, grâce à l'effort croissant de financement de ce système par la société-même (les cotisations sociales apportent les ¾ des ressources durant les années 1960 puis les 4/5^{ème} à la fin des années 1980⁶).

On assiste à la fois à une explosion du nombre d'utilisateurs/bénéficiaires mais aussi des cotisants ainsi qu'au développement du nombre de prestations et à leur progressive diversification.

Durant cette période, ce sont les caisses de Sécurité sociale⁷ et leur personnel qui sont mis à l'épreuve de cette expansion sur le terrain : elles sont chargées, comme vous le savez, d'une mission de service public et doivent donc tout à la fois couvrir une population croissante, lui apprendre les mécanismes de la protection sociale et garantir la distribution des prestations tout en répondant aux sollicitations d'assurés de plus en plus nombreux.

Dans cette perspective, comment expliquer la capacité des caisses à répondre à ces objectifs ? La notion d' « efficacité » de ces organismes et de leurs agents doit être interrogée. Pour cela j'ai utilisé des sources orales, qui sont issues d'entretiens. Ces nouvelles enquêtes orales ont été réalisées auprès d'une trentaine d'anciens acteurs d'organismes locaux du régime général de la Sécurité sociale (par le Comité Bourgogne Franche Comté)⁸ – ce qui a permis de constituer un riche fonds documentaires et une étude « par le bas » du système⁹. Ces témoignages, contextualisés¹⁰ et soumis à une lecture critique¹¹, mais aussi confrontés à un certain nombre

⁵ P. VOLOVITCH, *L'évolution des ressources de la protection sociale de 1959*, Revue de l'IREIS, n°37, 2001/3, p.3-29.

⁶ *Ibid.*

⁷ Leur organisation territoriale est différente selon les branches. En matière d'invalidité et de vieillesse, l'organisation se réalise à l'échelon régional ; en matière de famille et de maladie, les caisses s'organisent à l'échelon départemental ou infra-départemental mais relèvent de caisses nationales.

⁸ Il s'agit du Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale de Bourgogne et de Franche-Comté (association loi 1901) qui a mené ces enquêtes de 2009 à 2013.

⁹ Des extraits de ces entretiens audio et vidéo ont été mis à la disposition des chercheurs sur un site internet : travailler-securite-sociale.fr/ et memoiredutravailalasecuritesociale.org

¹⁰ La constitution de ces sources orales, sous forme d'entretiens enregistrés puis transcrits, ont été présidés par divers questionnements pourtant sur la période post-1945 jusqu'aux années 2000 : reconstituer des itinéraires sociaux et professionnels ; éclairer les relations entre l'institution et les usagers ; expliquer le fonctionnement de certains

d'archives papier, à des chiffres et statistiques constituent des apports essentiels pour saisir précisément ce qui se joue dans le fonctionnement des caisses et dans les rapports qui s'instituent avec la population, mettant ainsi au jour les facteurs d'efficacité de ces organismes. J'organiserai mon propos en trois points, trois entrées : une entrée par a productivité et l'adaptation technique, une entrée par l'implication du personnel, sa motivation, une entrée consacrée à la relation avec le public

1. L'enjeu de la productivité et l'adaptation technique

Trois périodes peuvent être distinguées : des caisses fortes consommatrices de main d'œuvre (1945 aux années 1960), le développement de la mécanisation dans les années 1950-1960, puis le tournant modernisateur et gestionnaire avec le tournant de l'informatique dans les années 1970-1980.

Ce sont tout d'abord des caisses fortes consommatrices de main d'œuvre de 1945 aux années 1960. Cette main d'œuvre est nécessitée par l'immatriculation des assurés (à partir de 1945 au sein des caisses primaires de Sécurité sociale) : cela génère une masse importante de documents. Comme le souligne un ancien agent, « avant l'informatique, le service immatriculation de la caisse recevait des mètres cubes de papier par an »¹². Cette construction de nouveaux assurés¹³ entraîne un fort développement de l'activité mais aussi un renforcement de la division et de la spécialisation des tâches au sein de chaque organisme. Un personnel est ainsi mobilisé à temps complet pour classer les fiches des assurés :

métiers, services de caisse ou domaines d'activités et leurs évolutions ; retracer la transformation des techniques par le biais d'activités spécifiques ; analyser les enjeux de la direction et de la gestion d'une caisse. Nous avons mené un traitement essentiellement qualitatif de ces données que nous avons croisées et confrontées.

¹¹ D.VOLDMAN (dir.), *La Bouche de la vérité ? La recherche historique et les sources orales*, Les Cahiers de l'IHTP, n° 21, 1992.

¹² Témoignage de Georges Olivier, ancien agent du service immatriculation de la CPAM de Dijon, 2 février 2010.

¹³ L'immatriculation se réalise de manière conjointe avec le nouvel organisme de statistique, l'INSEE (créé par la loi du 27 avril 1946).

« Au début des petites fiches carton, c'était les cartes d'immatriculation et ces petites cartes d'immatriculation avaient leur équivalence dans un service immatriculation. À la caisse de Dijon il y avait des centaines de milliers de petites fiches 12/12 environ qui étaient classées dans des fichiers, dans des tiroirs et il y avait une quinzaine de personnes qui à longueur de journée classaient, corrigeaient et annotaient ces petites fiches. C'était immense, ce fichier carton qui nécessitait beaucoup de manipulations avec une quinzaine de personnes qui travaillaient à longueur de journée [...] à utiliser ces fiches. Je me souviens, il y en avait même une dont la spécialité était de chercher les mal classées parce que maintenant avec l'informatique on ne se souvient plus jamais des fiches mal classées avec les problèmes d'orthographe, de noms composés, de prénoms, de double prénoms, toutes ces manipulations et il y avait un dénommé Roger qui faisait que ça il cherchait les mal classées, il mettait un point d'honneur à rechercher et à toujours trouver ce qui était perdu.¹⁴ »

Dans le service immatriculation, on s'occupe de l'immatriculation proprement dite, mais aussi de l'assujettissement et la question des subsistants. **Toutes ces activités, dans le contexte d'une faible mécanisation, nécessitent un nombre croissant de personnel qui doit absorber l'augmentation du volume de travail. Les caisses doivent donc embaucher régulièrement – même si les coûts salariaux sont compensés par des rentrées en augmentation des cotisations sociales – ce qui fait de ces organismes des entreprises fortes consommatrices de main d'œuvre.** La CPAM de Côte-d'Or recrute ainsi annuellement entre 60 et 70 personnes (notamment des liquidateurs et des contrôleurs) au cours des années 1960. On embauche également beaucoup d'auxiliaires (on en trouve alors entre 30 et 50 par caisse), « personnel tampon qui pouvait répondre aux augmentations de volume de travail »¹⁵ et être licencié en cas de baisse d'activité. Cette situation démontre ainsi l'existence d'une certaine flexibilité de la main d'œuvre au cours de la période.

L'autre souci des caisses tient à la nécessité de fonctionner dans des locaux peu adaptés, où les déplacements sont peu rationalisés. Par ailleurs, très vite la place se fait rare. Cette difficulté se pose alors particulièrement pour les caisses d'assurances vieillesse qui héritent des archives vieillesse – dossiers vivants servant à établir la carrière de l'assuré et ses cotisations

¹⁴ Témoignage de Georges Olivier, ancien agent du service immatriculation de la CPAM de Dijon, 2 février 2010.

ouvrant droits à la retraite – constituées depuis le début du vingtième siècle. Ces organismes, organisés à l'échelon régional¹⁶ pour gérer les assurés de plusieurs départements, doivent se doter là encore de service spécialisé.

Puis vient la lente mécanisation du travail bureaucratique : de faibles gains de productivité (années 1960-70) :

Au cours des années 1960 et 1970, l'arrivée de la mécanisation modifie l'organisation du travail et les métiers de la protection sociale¹⁷, en particulier lors de sa diffusion dans les services prestations des caisses d'assurance maladie. On utilise par exemple à partir des années 1965-70, les machines facturières Logabax. Mais les éléments essentiels du remboursement doivent être encore rédigés manuellement avant d'être saisis sur ces machines. Cela produit le décompte en plusieurs exemplaires et génère une bande perforée qui est exploité par le service mécanographique de la caisse pour obtenir la ventilation comptable et les statistiques des prestations payées. D'autres machines sont également utilisées pour taper les mandats postaux durant les années 1960, dans le cadre des paiements différés qui se diffusent alors dans les CPAM. Mais la lourdeur tant de leur utilisation que des procédures de contrôle constitue un frein aux gains de productivité :

Pour taper des mandats sur une machine Olivetti [...], quand il fallait taper cent mandats, on coupait on refaisait les calculs avec une machine à calculer à ruban et quand on avait quelques centimes qui différaient, il fallait tout reprendre un par un. Et quand on trouvait l'erreur, on remettait le mandat sur notre Olivetti, on essayait de rectifier le montant ou des fois le nom qui correspondait plus au papier initialement fait par les techniciens et contrôlé par le service comptable et lorsqu'on faisait c'était juste,

¹⁵ Témoignage de Bernard Thomas sur les évolutions des caisses de CPAM, 2 février 2010.

¹⁶ Après leur fusion avec les Caisses régionales d'invalidité, elles deviennent les Caisses régionales de Sécurité sociale en 1962 (CRSS), puis après les ordonnances de 1967, les Caisses régionales d'assurance maladie (CRAM).

¹⁷ Cela correspond aussi à l'essor du métier de secrétaire sténodactylographe et au renforcement de la féminisation des emplois de bureau dans les caisses de Sécurité sociale, processus amorcé depuis plusieurs décennies dans l'administration. Cf. D. GARDEY, *La dactylographe et l'expéditionnaire. Histoire des employés de bureau, 1890-1930*, Paris, Belin, 2001.

on était contents, ravis, mais quand on cherchait notre erreur, ben des fois les quatre personnes que nous étions, nous, on cherchait, on se donnait un coup de main mutuellement.¹⁸

Les locaux inadaptés constituent aussi des obstacles à la diffusion de la mécanisation à grande échelle. Celle-ci ne peut réellement se réaliser qu'à l'occasion du déménagement, parfois tardif, des organismes. C'est le cas de la caisse vieillesse de Dijon qui quitte le centre-ville au tournant des années 1980 pour s'installer en banlieue dans un bâtiment plus vaste et moderne. Cela permet la mise en place d'une nouvelle organisation du travail avec la constitution d'un silo d'archives organisé en grands tiroirs. Le technicien qui a besoin d'un dossier n'a plus qu'à taper son numéro sur un clavier.

Le tournant modernisateur et gestionnaire. La diffusion l'informatique et la réduction des coûts de gestion (années 1970-1980)

Le développement de l'informatique¹⁹ et de l'électronique dans les organismes de Sécurité sociale au cours des années 1970 et 1980 correspond à une nouvelle volonté d'abaisser les coûts de gestion, de faire face à la croissance des volumes à traiter et de réduire les coûts salariaux liés aux embauches – l'augmentation de manière constante des effectifs ayant montré ses limites –, notamment à la suite des ordonnances du 21 août 1967.

L'équilibre des comptes de chaque branche devient alors un enjeu essentiel. Cette question se pose particulièrement en matière d'assurance maladie dont les comptes sont structurellement déficitaires depuis les années 1960²⁰. Cette volonté de **chercher des économies de gestion est ainsi nettement affirmée par Jean Farge, secrétaire d'Etat à la Sécurité sociale de 1979 à**

¹⁸ Témoignage de Jean-Pierre Ramelet, ancien membre du service comptabilité de la CPAM de Besançon, 12 janvier 2010.

¹⁹ Ce développement est notamment permis par le travail de recherche fondamentale menée en France dans ce domaine depuis l'après-guerre. P-E.MOUNIER-KUHN, *L'informatique en France de la Seconde Guerre mondiale au plan Calcul. L'émergence d'une science*, Paris, Presses universitaires Paris Sorbonne, 2010.

1981 qui édicte plusieurs circulaires à ce sujet, ce qui entraîne la mise en place au sein des organismes de bureaux d'organisation et de méthodes (BOM) chargés de penser la rationalisation, de fixer des objectifs et de constituer des fiches de postes. Le choix des caisses de moderniser leur bureaucratie s'inscrit dans ce contexte, marqué également par la diffusion dans plusieurs secteurs de l'administration du management public pour rationaliser les méthodes de gestion publiques²¹.

Dans les caisses d'assurances maladie, la première étape de l'informatisation concerne les fichiers d'assurés au sein des services immatriculation et prestations des caisses. On doit mettre en place un fichier régional d'assurés avant la constitution d'un fichier national, la carte d'assuré social national remplaçant la carte d'immatriculation d'assuré en 1979. Au cours des années 1970, ces organismes doivent donc organiser une vaste opération de saisie des informations papiers par le biais du séquentiel indexé grâce au matériel informatique de l'époque, l'IRIS50. Cette opération est lourde tant sur le plan technique (environ douze heures) qu'en termes de mobilisation du personnel, spécialement formé pour cette tâche. Elle prend plusieurs années (trois ans pour la CPAM de Côte-d'Or). Surtout la transformation des dossiers papier en fichiers informatiques entraîne une nouvelle définition des assurés, en particulier dans le service prestations. Le passage du papier à l'informatique se réalise de manière progressive et suscite quelques résistances comme le souligne un ancien agent :

L'abandon du papier, ça a été culturellement assez difficile, je me souviens des gens qui reconstituaient des fiches papier pour être sûr que l'ordinateur n'allait pas perdre les données mais en tout cas on a

²⁰ B.VALAT, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'Etat, l'institution et la santé*, Economica, coll. Economies et sociétés contemporaines, p.434-435.

²¹ J.CHEVALLIER, « La gestion publique à l'heure de la banalisation », *Revue française de gestion*, n°115, septembre-octobre 1997, p.31 ; O. JOIN-LAMBERT, *Le receveur des postes entre l'Etat et l'usager (1944-1973)*, Belin, 2001, p.206.

conservé, que ce soit en immatriculation, que ce soit en prestations, des fichiers papier pendant bien cinq ans mais ils étaient classés en bas et surveillés comme la prune des yeux.²²

Le remplacement effectif du fichier papier des assurés par des micro-fiches a lieu au cours des années 1980 (en Bourgogne en 1984) et permet un basculement vers le système LASER – Liquidation assistée sur équipements répartis – où l’essentiel des opérations concernant le versement des prestations se déroule en centre de paiement – Centre de traitement électronique inter-caisse (CETELIC) puis Centre de traitement informatique (CTI). Cette transition entraîne aussi de nouvelles organisations du travail et permet de réduire les déplacements dans les organismes.

L’arrivée de l’informatisation accélère les processus de paiement des prestations ou de traitement des dossiers comme dans les caisses vieillesse pour les droits des assurés. La caisse vieillesse de Dijon est alors à la pointe en matière de compte individuel et du calcul préalable de la retraite ; elle est présentée de cette façon comme caisse-pilote en 1983 lors de la réception de Pierre Bérégovoy, alors ministre des Affaires sociales et de la Solidarité. Le nouveau système informatique permet à la fois d’afficher à l’écran le compte désormais dématérialisé d’un assuré social et d’effectuer un calcul préalable de sa prestation²³. Mais la lente diffusion des postes informatiques ralentit considérablement les gains de temps gagnés par ailleurs ; ainsi la liquidation des dossiers retraite n’est pas accélérée en raison de la faiblesse du nombre de postes par équipes :

En 83 où on avait simplement un poste opérateur pour consulter nos fichiers par groupes de liquidation. C'est à dire un groupe de liquidation, ça tournait autour de 8 ou 10 agents, et on avait un seul poste pour le groupe de travail, alors on retrouvait un peu la configuration qu'on avait connue avant où on avait une seule machine à calculer pour dix agents et où on attendait que la machine – c'était des machines à calculer à moulinette – on attendait que la machine soit libre pour travailler. Et c'est revenu la même chose pour l'informatique, simplement pour consulter, il fallait attendre que le poste soit libre et j'avais demandé des postes supplémentaires au budget et la DRASS en avait envoyés.²⁴

²² Témoignage de Bernard Thomas, ancien responsable des services informatiques, 2 février 2010.

²³ Témoignage de Gabriel Manière sur les archives vieillesse de la caisse de Dijon, 28 février 2013.

²⁴ *Idem.*

Des années 1945 aux années 1980, les gains de productivité sont constants grâce aux efforts de rationalisation et de modernisation, ce qui permet, à partir de la fin des années 1970, de faire face aux hausses annuelles de production sans augmentation correspondante des effectifs ni hausse de coût de gestion²⁵. Mais ils restent néanmoins limités tant en raison de la lourdeur d'utilisation des machines et de l'informatique que de leur lente et irrégulière diffusion au sein des caisses, voire au sein d'un même service. Une part des efforts repose donc sur le personnel qui doit, durant la période, compenser cette productivité contrainte par des conditions de travail pénibles, des efforts de rendement et une adaptation régulière aux nouvelles techniques.

2. L'implication du personnel, sa motivation

La question de l'adhésion des agents à l'institution, à sa politique de gestion des ressources humaines et de formation du personnel, à ses objectifs est essentielle pour comprendre l'investissement ou non de ces agents et les efforts fournis pour remplir les missions de protection sociale de ces organismes.

Intégrer une culture d'entreprise : le rôle des agents de direction. Les pratiques bureaucratiques sont progressivement réglementées et codifiées au niveau de chaque caisse par des circulaires et notes de service émanant de la direction dont le contrôle direct sur le personnel est renforcé avec le décret du 12 mai 1960 (fixant la répartition des attributions entre direction et conseil d'administration). Jusque dans les années 1960, le directeur est responsable de la formation sur le tas de ce nouveau personnel, embauché – par voie de concours ou non – sous le régime du droit privé (non-fonctionnaires, les agents ne sont pas soumis aux règles de la fonction publique). L'un des objectifs principaux est de discipliner ce personnel au fonctionnement bureaucratique. La manipulation des tiroirs et des fiches (notamment pour des

²⁵ J-Y.SAULOU, « Pour une histoire du management dans la protection sociale », *Bulletin d'histoire de la Sécurité sociale*, n°50, juillet 2004, p.410.

raisons « hygiéniques »²⁶) est ainsi réglementée. L'agent doit donc avoir assimilé et intériorisé cette culture et ces règles avant de pouvoir poursuivre sa carrière au sein de la Sécurité sociale. L'institution recrute alors des jeunes gens de 18-20 ans comme employés aux écritures ou agents de classement – fonctions conçues comme transitoires – qui restent dans leur service « suivant l'époque deux ans, trois ans, cinq ans quelques fois »²⁷.

Evoluer dans l'entreprise, la possibilité de connaître une progression professionnelle

Au cours des années 1960, avec le développement de centres de formation, et la progressive technicisation des tâches, la titularisation de cette main d'œuvre n'est plus automatique mais conditionnée à la réussite de l'examen de technicien. **Cela répond à la nécessité de disposer d'un personnel formé aux nouveaux métiers de la protection sociale en lien avec les nouvelles techniques (mécánographiques puis informatiques). Parallèlement se met en place le Centre d'études supérieures de Sécurité sociale (CESSS) à la suite du décret du 12 mai 1960 qui permet de former le personnel d'encadrement et de direction des caisses.** L'une des caractéristiques de la Sécurité sociale **va ainsi consister à valoriser la formation interne, payée par les caisses, de son personnel permettant une régulière promotion au sein de l'institution**²⁸ – cette possibilité d'ascension professionnelle motivant une grande partie du personnel²⁹. Le parcours de Gabriel Manière est de ce point de vue représentatif. Entré à la caisse régionale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés de Dijon en 1958, à l'âge de dix-huit ans avec son certificat d'études, il est alors employé au service archives. À son retour de service militaire, il prépare en deux ans sa capacité en droit puis passe le concours d'entrée à l'école des cadres dont il sort diplômé à l'issue des deux années de formation en 1968. En 1969, il est sélectionné pour suivre la formation de l'UCANSS d'animateur régional de formation

²⁶ Note de service n°27, Mâcon, 29 octobre 1942, caisse d'assurances sociales. Archives privées. Toutes les archives privées ont été numérisées et mises en ligne sur le site internet.

²⁷ Témoignage de Gabriel Manière sur les archives vieillesse de la caisse de Dijon, 28 février 2013.

²⁸ Tous les témoins interrogés ont fait l'ensemble de leur carrière au sein de la Sécurité sociale.

²⁹ Témoignage de Claude Petitbrouhaud, 12 janvier 2010. Entré comme garçon de course en 1959, il devient technicien des décomptes au service prestations. Il est encouragé par le chef de services à poursuivre ses

professionnelle de Dijon destinée à animer la préparation des cadres. Il réussit ensuite le concours d'entrée au CESSS en 1975 (promotion 1976). Il est enfin inscrit sur la liste d'aptitude des agents de direction en 1983. Parallèlement il gravit les différents échelons au cours de sa carrière : après son poste aux archives, il devient liquidateur technicien de pensions vieillesse avant d'accéder à des postes d'encadrement après 1976 : chef du centre de Beaune de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de la Côte-d'Or, chef de la division des retraites à la CRAM de Dijon, directeur de la CAF de Belfort en 1984 puis directeur de la CAF de Montbéliard en 1986³⁰. Ce parcours est illustratif de cette génération de directeurs entrés par la « petite porte » qui connaissent bien la production, maîtrise les rouages de l'institution nécessaires à la démonstration de l'aptitude aux fonctions de direction³¹. Cette réelle possibilité d'accession à l'encadrement pour des personnes entrées comme simples agents d'exécution et la perspective ainsi de passer du statut d'employé à celui de cadre – comme ce fut le cas pour plusieurs de nos témoins – distingue la Sécurité sociale de l'administration française où de tels exemples d'ascensions sont plus rares pour la période concernée³².

Réalité d'une mobilité professionnelle de ces agents d'institutions parapubliques, qui peuvent passer au cours de leur carrière d'une branche à l'autre de la Sécurité sociale – mobilité que l'on retrouve chez les agents intermédiaires de la fonction publique³³. La valorisation durant cette période par les caisses de leurs meilleurs personnels permet ainsi de former des agents de direction très pragmatiques en raison de leur bonne connaissance de ces mécanismes concrets, capables d'analyser les forces et faiblesses des différents postes. Les

connaissances de la législation. Après plusieurs années de formation continue et un passage au CESSS, il devient agent de direction.

³⁰ Témoignage de Gabriel Manière sur la formation professionnelle, 2 février 2010.

³¹ J-Y.SAULOU, « Pour une histoire du management dans la protection sociale », *Bulletin d'histoire de la Sécurité sociale*, n°50, juillet 2004, p.408-412, p.409.

³² O. JOIN-LAMBERT, « Dossier de personnel et témoignages : quelles complémentarités ? Faire l'histoire des receveurs et receveuses des Postes (1944-1973) », *Histoire et mesure*, 2005, XX-3/4, p.114 ; P.FRIDENSON, « Could Postwar France Become a Middle-class Society ? », in O. ZUNZ, L.SCHOPPA, N.HIWATARI (ed.), *Social Contracts Under Stress. The Middle Classes of America, Europe, and Japan at the Turn of the Century*, New York, Russel Sage Foundation, 2002, p. 92.

³³ M.CARTIER, O.JOIN-LAMBERT, « Promotions et migrations administratives : histoire, ethnographie, approche croisée », *Travail et Emploi*, op. cit., p.5-14.

directeurs formés durant les années 1970 constituent néanmoins la dernière génération de ces directeurs-stratèges qui laissent place au cours des années 1980 à des directeurs-managers³⁴.

Faire adhérer le personnel aux enjeux du rendement et de la productivité. La question du rendement dans les organismes devient de plus en plus importante à partir des années 1960. Elle concerne les différents services des caisses. C'est le cas dans la caisse vieillesse de Dijon après 1962 où chaque agent du service archives doit à la fin de la journée remplir une fiche pour indiquer le nombre de dossiers classés, le nombre de pièces ou de dossiers sortis, le nombre de recherches effectuées. Cela correspond au déménagement de la caisse dans de nouveaux locaux et à la substitution des chemises à sangle par des boîtes en fer placées sur des rayons à hauteur d'hommes. Mais le temps de référence pour réaliser les opérations est parfois calculé de manière un peu naïve par un encadrement mal adapté :

Notre chef de division de l'époque était une demoiselle charmante [...] et compétente qui avait décidé d'établir un rendement à notre place, donc elle avait travaillé dans les conditions qu'elle pensait réelles. En réalité, comme elle ne connaissait pas le travail et qu'elle n'avait pas l'agilité des jeunes, elle nous avait sorti un rendement où on pouvait facilement en faire le double bien évidemment. On ne lui a rien dit tout de suite [...].³⁵

Au cours de la décennie 60, les exigences augmentent avec l'arrivée de la mécanisation en particulier dans l'un des principaux services des caisses, le service décompte et prestations. Dans les CPAM, sont alors installés des pools de dactylographie où les cadences de travail sont très élevées, comme le volume sonore³⁶. Dans ce type de services, les salariés, pour souffler et tenir le coup, se créent des temps de convivialité – quelques minutes « volées » – notamment autour de la nourriture au travail :

Les petites parties de sandwich, c'était pas mal, c'était le matin [...], je trouvais que c'était convivial parce que c'était de l'interdit [...], alors on mangeait un petit casse-croûte, oui un petit sandwich, mais ça n'a pas duré longtemps mais c'était sympathique, voilà.³⁷

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Témoignage de Gabriel Manière sur les archives vieillesse de la caisse de Dijon, 28 février 2013.

³⁶ Témoignage de Michèle Brischoux, agent au pool de dactylographie de la CPAM de Besançon de 1961 à 1982, 12 janvier 2010.

³⁷ *Idem.*

Si le rythme de travail s'accélère dans ces services, les agents sont conscients de la nécessité de tenir les cadences pour remplir l'un des objectifs essentiels de l'institution, le remboursement des frais de santé aux assurés. Cette situation constitue aussi un bon révélateur du sentiment d'appartenance à l'organisme, de l'esprit de cohésion au sein de la structure et d'adhésion à sa mission sociale. Ainsi dans l'équipe chargée de taper les mandats Colbert au sein de la CPAM de Besançon, le surcroît de travail renforce ainsi non seulement les liens de camaraderie entre collègues mais révèle et conforte ce sentiment d'appartenance :

Alors c'était pareil, du rendement du rendement du rendement, et il s'est passé une année où on avait énormément de travail et on avait, je crois à ce moment-là, deux ou trois mois de retard, et notre équipe, nous étions huit à ce moment-là, huit personnes, et un jour on a décidé, parce qu'on se faisait tout le temps engueuler entre parenthèses, qu'on travaillait pas assez alors qu'on bossait plus de huit heures par jour, de faire les trois-huit. Et ça a été accepté par la direction et sans demander un supplément de salaire ou quoi que ce soit, on s'est arrangé pour faire nos trois-huit. Et nous avons récupéré notre retard [...], nous avons eu les félicitations de la direction mais [...] tout le monde était sur le bateau et quand on disait on bosse on bosse, on y va.³⁸

Ce souci du service social, qui transparait chez tous les témoins interrogés, confère une certaine responsabilité dont semblent pleinement être conscients ces agents, quel que soit le service dans lequel ils exercent. Ce sentiment est bien exprimé en matière de décompte des prestations vieillesse au cours des années 1960 où l'agent perçoit l'assuré derrière les pièces comptables :

C'est excessivement important [...], aussi bien pour l'assurance vieillesse qui est quand même chargée d'établir les pensions des assurés et puis aussi pour les individus eux-mêmes, puisque finalement ils ont fait confiance à l'institution, à la Sécurité sociale ou aux organismes qui ont précédé pour suivre leur carrière et arriver à un moment donné pouvoir établir une retraite en conséquence. Donc pour moi, c'est quelque chose, mais pas seulement pour moi, pour tous les salariés, c'est excessivement important, oui, déterminant. [...] On avait conscience que quand même derrière tous ces dossiers, derrière toutes ces fiches y'avait des assurés sociaux, y'avait des salariés et que finalement c'était quand même leur vie et leur retraite qu'il y avait comme objectif.³⁹

³⁸ Témoignage de Jean-Pierre Ramelet, ancien membre du service comptabilité de la CPAM de Besançon, le 12 janvier 2010.

³⁹ Témoignage de Gabriel Manière sur les archives vieillesse de la caisse de Dijon, 28 février 2013.

L'investissement des agents constitue un des facteurs de réussite des caisses. Cela semble s'expliquer par l'adhésion à un mode de gestion du personnel qui valorise la promotion professionnelle interne mais cela tient aussi à l'intégration d'une culture d'entreprise et des missions de services publics de ces organismes de protection sociale. De ce point de vue, la période qui s'étend de 1945 aux années 1960 est cruciale dans la mesure où se constitue une culture commune d'agents de caisses de Sécurité sociale tandis que se codifient ses normes, ses pratiques, ses valeurs – plusieurs témoins soulignent combien cela est renforcé par une sociabilité spécifique (on sort ou partage ses loisirs entre agents de la Sécurité sociale). Cette période est ainsi propice au phénomène d'appartenance au groupe, ce que l'on retrouve également dans l'administration publique où se constituent des corps professionnels⁴⁰. Apparaît aussi le sentiment selon lequel ces agents comme la population des assurés sur laquelle ils travaillent participent à la même dynamique de protection sociale, permettant la création entre eux d'un lien de confiance tacite.

3. La relation avec le public

Lors d'un colloque à Lyon en 1983, Pierre Laroque développe une vision très négative des assurés et de leur relation à la protection sociale :

Il faut bien reconnaître qu'à l'heure actuelle, les assurés sociaux ne voient pas grande différence entre une caisse et un bureau de poste. Ils ne se sentent pas responsables.⁴¹

Cette opinion a beaucoup marqué les représentations⁴². Elle semble confortée par une vision mettant en avant le manque de liens avec les assurés comme l'un des principaux dysfonctionnements du système. Cela tient d'abord aux nombreux rapports consacrés à la question spécifique des guichets, en particulier dans les caisses d'allocations familiales où la situation est particulièrement compliquée en raison de la diversité des prestations servies et du morcellement des catégories de populations cibles (familles, handicapés, personnes âgées). À partir des années 1950 en effet, Pierre Laroque aborde ainsi régulièrement la question des

⁴⁰ O.JOIN-LAMBERT, « Receveurs et receveuses des postes sous la IV^{ème} République », *Le Mouvement social*, n°212, juillet-septembre 2005, p.11-33.

⁴¹ Cette phrase a été prononcée à l'occasion du colloque sur le centenaire du premier congrès des sociétés de secours mutuels, en 1983 à Lyon. Pierre Laroque « L'influence mutualiste dans le système de protection sociale. Evolution récente et perspective d'avenir », *Prévenir*, n°9, mai 1984, p. 134.

⁴² Cette vision d'un bureau de poste présenté comme repoussoir doit être elle-même nuancée comme l'ont montré les travaux d'O.JOIN-LAMBERT, les agents de la Poste jouant un rôle central dans la Cité, O.JOIN-LAMBERT, *Le receveur des Postes, entre l'Etat et l'usager*, op. cit., p.45-73.

« relations publiques » et des « problèmes de contact avec les allocataires » au cours des réunions publiques et assemblées générales⁴³ et la question des « relations publiques dans la Sécurité sociale » fait l'objet d'un thème du rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS) de 1963⁴⁴. **Cette perception est également renforcée par les études sociologiques menées au cours des années 1990, toujours sur les guichets des allocations familiales⁴⁵. Or ces approches occultent la multiplicité des expériences locales menées par les caisses dans ce domaine et les moyens mis en œuvre pour s'adapter aux besoins des assurés.**

Il existe par exemple des interdépendances entre agents et usagers : cela s'exprime dans le cadre d'une nécessaire relation de confiance. Celle-ci trouve sa traduction concrète par exemple en matière d'assurances vieillesse dans les échanges qui se nouent entre l'assuré et le liquidateur, chargé de traiter son dossier individuel en vue de sa liquidation. Cela paraît particulièrement pour les populations qui arrivent à l'âge de la retraite au cours des décennies 1950-1970, celles-ci ayant vécu tant les soubresauts de l'histoire que les évolutions de la législation sociale.

C'est aussi le rôle du guichet et de l'accueil des assurés : Cela se traduit par l'invention d'agents d'accueil ou de guichets dans de petits centres.

La question de l'accueil du public se pose d'abord dans les sièges centraux des caisses où la longueur des queues et l'attente au guichet sont critiquées⁴⁶. Les organismes peinent alors à répondre à la demande croissante. De nombreuses CPAM connaissent alors beaucoup de retard au début des années 1960 dans le règlement des dossiers d'assurés. Cette question fait rapidement l'objet d'une réflexion au sein des organismes et des solutions sont préconisées notamment dans la création de postes d'agents spécialisés dans l'accueil du public. Ces agents sont généralement des femmes, parfois déjà employées de l'organisme comme sténodactylos. Le premier agent d'accueil de la CPAM de Besançon est ainsi en poste en 1962 avec des conditions de travail assez rudimentaires : une simple table est disposée au centre du hall d'accueil, sans lieu de confidentialité. Cette « hôtesse d'accueil » doit s'occuper des dossiers en instance de

⁴³ Préface de P.LAROQUE à l'ouvrage d'A.CATRICE-LOREY, *Rapports avec le public et politique de gestion des caisses d'allocations familiales*, Paris, Centre de recherches en sciences sociales du travail, Université Paris-Sud, CNAF, 1973.

⁴⁴ V. DUBOIS, *La vie au guichet, relation administrative et traitement de la misère*, coll. Etudes politiques, Economica, 3^{ème} édition, 1999, 2010, p.8.

⁴⁵ V. DUBOIS, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, op. cit.

⁴⁶ Témoignage de Bernard Thomas, 2 février 2010.

règlement et améliorer la productivité du traitement de ces dossiers en orientant le public et en l'aidant à préparer les pièces nécessaires. Pour faire face à l'afflux du public, elle est rapidement rejointe par une deuxième puis une troisième hôtesse⁴⁷. Leurs interventions sont particulièrement appréciées des usagers.

Certaines caisses décident de décentraliser leur centre de paiement permettant du même coup de désengorger le siège de leur institution. C'est le cas de la CPAM de Saône-et-Loire qui considère comme prioritaire la matérialité du paiement en espèces dans un face-à-face avec l'assuré. **Cette sorte de Sécurité sociale au village implique le quadrillage du territoire pour développer un service de proximité avec les usagers, tandis que ceux qui ne peuvent se déplacer touchent leur paiement par mandats ou par le biais de correspondants locaux d'entreprise.**

Cette solution du paiement en guichet délocalisé permet d'assurer plus de la moitié des paiements de manière directe et en espèces, elle donne une grande responsabilité aux agents locaux – représentants de l'institution – sur laquelle repose la réussite du système. Cette proximité est particulièrement appréciée par les assurés qui intègrent la visite à ces centres dans leur quotidien et s'approprient symboliquement ces lieux. La visite du jeudi « à la Sécu » des mères se retrouvant avec leur marmaille bruyante entre dans les habitudes tandis que le jour de marché (mercredi ou samedi selon la commune) constitue la journée la plus chargée⁴⁸. Le contact est direct avec le public, sans grille ou hygiaphone, mais le personnel doit travailler sous le regard des assurés et la pression de la foule.

Certains organismes choisissent également de privilégier des solutions visant à rencontrer l'utilisateur. C'est le choix de certaines caisses d'allocations familiales qui recrutent dès leur mise en place des agents payeurs destinés à verser en espèces le montant des prestations aux mères de famille car il s'agit de montrer que les allocations appartiennent à l'ensemble de la famille et non seulement à son chef mais aussi parce que les épouses sont considérées comme directement responsable de l'éducation des enfants et plus fiables que leur mari longtemps

⁴⁷ Témoignage de Renée Girardin, hôtesse d'accueil en CPAM, 12 janvier 2010. Elle est employée au service sténodactylo avant de devenir hôtesse d'accueil, elle occupe cette fonction jusqu'à sa retraite en 1990.

⁴⁸ Témoignage d'Edouard Arredi, fils d'une assurée et lui-même ancien agent de direction, et de J-M. Paris, décompteur chaîne paiement direct en CPAM, le 9 décembre 2009.

soupçonné de « boire les alloc' »⁴⁹. Dans les CAF de Belfort et Montbéliard, ils assurent ainsi plus de 90% des paiements, ce qui entraîne la manipulation de sommes en espèces considérables⁵⁰.

D'autres caisses souhaitent aider les usagers à se renseigner sur leurs droits et à les accompagner dans leurs démarches. C'est particulièrement le cas des organismes d'assurances vieillesse qui gèrent plusieurs départements. Si dans certaines régions, les caisses, comme celle de Lorraine, choisissent durant les années 1950-60 de créer des centres locaux pour délocaliser la liquidation des droits à la retraite et créer des antennes dans certaines villes, cette solution est rejetée par de nombreux organismes, qui critiquent la nécessité de déplacer les dossiers papiers dans leur totalité⁵¹. On privilégie plutôt des rencontres avec les usagers, par le biais de « permanenciers ». Ceux-ci, munis de leur sacoche, suivent ainsi chaque semaine un itinéraire pour assurer des permanences (deux par jour, annoncées au préalable dans le presse) dans l'ensemble de leur territoire. En Bourgogne-Franche-Comté se sont d'abord deux agents, puis des salariés supplémentaires sont recrutés afin que chacun des huit départements relevant de la caisse soit couvert.

La multiplication des centres d'accueil, points permanents d'information, constituent aussi de nouvelles formes de rencontres avec le public à partir des années 1980. Dans les caisses vieillesse, la disparition d'un compte individuel d'assuré éclaté et la modernisation des outils, rendent ainsi possible durant cette décennie la mise en place d'antennes avec des personnels fixes dans des locaux mis à disposition par les caisses primaires. Le développement des outils de communication et de numérisation (micro-fiches, minitel, numérisation), rendant aisé l'accès à un fichier dématérialisé de bénéficiaires, permet aussi la diversification des lieux d'accueil des CAF. Se développe ainsi une politique d'accueil décentralisée au cours des années 1980 dans les mairies, dans les centres sociaux, dans des agences locales. L'objectif est d'offrir un service de proximité tout en permettant de « décongestionner le l'accueil du siège qui devenait un problème

⁴⁹ Ces positions sont déjà défendues dans les caisses de compensation des allocations familiales. Compte-rendu de la réunion du conseil d'administration de la caisse de compensation de Valentigney, 10 juillet 1941. CAF de Montbéliard.

⁵⁰ Témoignage de Jean-Paul Guillemain, 20 juin 2012.

⁵¹ Témoignage de Gabriel Manière sur les archives vieillesse de la caisse de Dijon, 28 février 2013.

quasi ingérable »⁵², ce qui implique une responsabilisation et une polyvalence d'agents disposant d'une bonne connaissance des droits sociaux et d'une bonne maîtrise de l'outil informatique⁵³.

Cette dispersion de l'accueil se heurte cependant à de **nouveaux obstacles au cours des années 1990. L'accueil des allocataires et les services** que cela implique (explicitation des droits, prise en compte des changements de situation de famille, etc.) sont désormais perçus comme **un frein aux gains de productivité et une source d'augmentation des coûts de production**. Au nom de la réduction des coûts et de la nécessaire accélération de la liquidation des droits, **la priorité est alors donnée « aux secteurs de production » au siège de la caisse au dépens des centres d'accueil** – ce qui se traduit par une réduction des effectifs des seconds au profit des premiers (cette transition est qualifiée de « transfert de compétences ») et d'une réduction du **fonctionnement de ces centres locaux**⁵⁴. Ces derniers voient également leur ouverture au **public particulièrement limitée** dans les caisses vieillesse durant les années 1990 et surtout 2000, une demi-journée par semaine seulement étant aujourd'hui réservée à l'accueil du public. Les assurés sont désormais invités à se tourner vers **les plateformes téléphoniques et les sites internet** plutôt qu'à rencontrer physiquement les agents de la caisse⁵⁵.

En conclusion, on voit une volonté au sein des différents organismes territoriaux de s'adapter aux besoins des usagers et aux réalités locales. Et cela malgré des coûts élevés. Cette volonté constitue un des critères de leur efficacité : cette dernière ne semble donc pas pouvoir être mesurée sans prendre en compte la qualité de service rendue aux assurés.

La capacité de ces organismes à promouvoir une action de proximité auprès de ces assurés semble réussir, permettant de manière concrète l'apprentissage progressif du fonctionnement de la protection sociale et façonnant la mise « en administration » de la société au cours des Trente glorieuses. Les diverses expériences ont également contribué à créer un climat de confiance entre les usagers et les agents de caisse, facilitée par une certaine proximité sociale – ce qui nuance une vision exclusivement négative et inégale des

⁵² Cela correspondra à la convention d'objectif et de gestion signée entre l'Etat la branche Famille de la Sécurité sociale en 1997 (« placer l'allocataire au cœur de son développement »).

⁵³ Témoignage de J-P. Guillemain, responsable de l'accueil en CAF et ancien directeur de CAF, 26 juin 2012.

⁵⁴ *Idem*.

relations entre les deux types d'acteurs⁵⁶ et la représentation d'un pouvoir strictement anonyme⁵⁷.

Dans ce dispositif, les agents de direction, les agents intermédiaires et d'exécution de la Sécurité sociale ont joué un rôle déterminant tant pour répondre aux objectifs de relations avec les usagers que de distributions des prestations. Leur attachement à l'institution, à sa mission de protection sociale et à la politique de gestion des ressources humaines a en partie compensé les difficiles conditions de travail mais aussi les efforts de rendement et d'adaptation aux nouvelles techniques. **Ces relations spécifiques avec les assurés disparaissent néanmoins progressivement à partir des années 1990, avec l'informatisation⁵⁸, le développement des nouveaux outils de communication et la progressive primauté d'une approche gestionnaire du fonctionnement des organismes dans un contexte de *New Public Management*. Cela se traduit par une mise à distance de l'assuré avec une réduction des lieux et des temps de rencontre en face-à-face ou avec des rendez-vous plus sélectifs dans le cadre d'un processus d'individualisation des droits⁵⁹.**

⁵⁵ « Carsat une méthode en retrait », *La Gazette de Côte d'Or*, 9 janvier 2014.

⁵⁶ Les inégalités sociales entre les acteurs du guichet des CAF et les prestataires sont soulignées à partir des années 1990, avec la distribution du RMI (1988) puis du RSA (2008). V. DUBOIS, *La vie au guichet, relation administrative et traitement de la misère*, coll. Etudes politiques, Economica, 3^{ème} édition, 2010, p.VIII.

⁵⁷ G. NOIRIEL, « « Etat-Providence et colonisation du monde vécu », *op.cit.*, p.304.

⁵⁸ Dans les CPAM, la montée en puissance de l'informatique de production entraîne d'une part le fort ralentissement, voire l'arrêt des créations de poste à partir des années 1990 et d'autre part, en lien avec les gains de productivité réalisés sur le traitement des prestations, le reclassement des personnels de production vers des fonctions nouvelles (statistiques, gestion des risques, communication, prévention, éducation à la santé, relations avec les praticiens, etc.).

⁵⁹ M.Loison-Lerustre, G.Perrier, «La fabrique des droits sociaux individualisés », *Informations sociales* 4/ 2013 (n° 178), p. 124-127.