

Une gouvernance autre : l'exemple de la MSA

Par **Pascal Cormery**, président et **Michel Brault**, directeur général de la Caisse centrale de MSA



© Franck Beloncle / CCMSA

Après une première partie de carrière en tant qu'enseignant agricole, **Pascal Cormery** s'est installé en 1990 sur une exploitation en polyculture/élevage. Ses nombreux engagements dans la vie du monde agricole l'ont conduit en 2009 à la présidence de la caisse de MSA de Touraine, devenue caisse Berry-Touraine en 2010. Il a été élu à la présidence de la caisse centrale le 28 mai 2015.



© Franck Beloncle / CCMSA

Ancien élève de l'EN3S avec un parcours professionnel qui l'a notamment conduit à assumer la direction générale de deux caisses de MSA et le poste d'agent comptable national, **Michel Brault** a été nommé directeur général de la caisse centrale le 1^{er} septembre 2011.

La MSA reste un organisme singulier dans le paysage de la protection sociale et se distingue par un ancrage professionnel très fort, associant salariés et non-salariés, un véritable guichet unique et une gouvernance originale.

Ces trois caractéristiques sont au demeurant très liées. L'ancrage professionnel explique une gouvernance qui, depuis l'origine, a continûment œuvré pour garder la main sur les évolutions de la protection sociale agricole et, ainsi, progressivement constitué le guichet unique de la protection sociale agricole.

La gouvernance de la MSA plonge ainsi ses racines dans l'histoire du syndicalisme agricole et de son expression sociale, le mutualisme. Elle a su faire progresser la couverture sociale des salariés et des non-salariés agricoles, et réaliser les compromis nécessaires pour répondre aux exigences des pouvoirs publics. Elle n'en demeure pas moins encore profondément originale et témoigne toujours d'un exemple de démocratie sociale participative, dynamique et innovante.

I- Des racines historiques

I-1/ De l'essor du syndicalisme agricole...

La loi du 21 mars 1884 relative à la création des syndicats professionnels, socle de la liberté syndicale, est à l'origine du syndicalisme agricole qui s'est approprié un dispositif initialement



pensé pour les ouvriers. Son déploiement est si rapide qu'en 1893 les agriculteurs représentent les 2/5 de l'effectif syndiqué national et qu'en 1908 on dénombre plus de 5 000 syndicats agricoles regroupant près de 870 000 adhérents. Cet essor, qui s'appuie sur la tradition d'entraide et de solidarité existante dans le monde rural, est aussi une réponse économique à la crise qui a durement frappé, entre les années 1875 et 1890, des agriculteurs pris en étau entre baisse continue du prix des produits et coût des progrès techniques. C'est ainsi que les premiers groupements se constituent pour l'achat des engrais chimiques qui se généralisent mais restent très onéreux et sujets à de nombreuses fraudes dans leur composition.

Ce syndicalisme va s'organiser autour de deux pôles,

- ▼ un pôle conservateur et dominant autour de la Société des agriculteurs de France (SAF), fondée en 1867, qui met en place dès 1886 l'Union centrale des syndicats agricoles de France (UCSAF) regroupant tous les syndicats communaux, cantonaux et départementaux affiliés à la SAF,
- ▼ un pôle plus proche des pouvoirs publics et républicain autour de la Société nationale d'encouragement à l'agriculture (SNEA) créée en 1880 qui regroupe en 1910 son réseau autour de la Fédération nationale de la mutualité et de la coopération agricole (FNMCA).

Mais, au-delà des différences de sensibilité idéologique, ces deux composantes du syndicalisme se rassemblent autour de trois idées fédératrices :

- ▼ l'idée que l'identité du monde agricole et rural est menacée, en lien avec un phénomène continu de dépeuplement dû à l'attractivité des villes (dans les années 1850, plus de 55 % des actifs sont des agriculteurs, 44 % en 1911, 33 % en 1939) ;
- ▼ l'idée que l'agriculture est un secteur à part, et qu'en particulier les distinctions sociales communément admises pour d'autres secteurs d'activité, comme entre salariés et employeurs, n'y sont pas aussi nettes (à l'aube du XX^e siècle, près de la moitié des journaliers sont également propriétaires d'un lopin de terre) ;
- ▼ l'idée, enfin, que cette situation justifie des solutions adaptées au monde agricole et que la profession doit obtenir une autonomie de gestion dans leur déclinaison.

C'est le mutualisme qui va servir de vecteur à cette volonté de différenciation et à cette recherche permanente d'autonomie.

I-2/ ...au développement du mutualisme social agricole

L'article 6 de la loi du 21 mars 1884, qui donnait aux syndicats la possibilité de créer des sociétés de secours mutuels et de retraites, a fourni le premier cadre juridique au développement des structures mutualistes. Après la loi du 1^{er} avril 1898 qui étend le champ d'application des sociétés de secours mutuels, la loi du 4 juillet

1900 confirme l'assise juridique de la Mutualité Agricole et pose les principes de son organisation – solidarité, représentation professionnelle, décentralisation, gratuité et gestion par des responsables élus – principes dont la pertinence est toujours d'actualité.

Cinq ans après le vote de la loi institutionnalisant les « mutuelles 1900 » on dénombre déjà plus de 6 000 mutuelles, tous risques confondus. Cette extension du mouvement mutualiste a, certes, porté prioritairement sur la protection contre les risques économiques, notamment la protection des biens et les sinistres de toute nature (incendie, grêle, perte du bétail...). Mais rapidement, le volet social intègre le champ de la réflexion, parce qu'il est perçu comme un facteur d'attractivité de l'emploi agricole et comme un moyen de lutter contre l'exode rural vers les villes mais également parce qu'en organisant la solidarité dans un cadre professionnel il permet à la fois de limiter l'intervention de l'État et de contrer la propagation d'idées collectivistes.

Les membres du 5^e Congrès national des syndicats agricoles tiennent à affirmer, dès le début de leurs travaux, que les syndicats agricoles n'ont pas pour unique objet de rendre des services matériels, mais que leur but est aussi et surtout d'améliorer la situation sociale des agriculteurs par la mutualité sociale (compte-rendu des travaux – mai 1905). Les premières caisses agricoles d'allocations familiales verront ainsi le jour au début des années 1920.

Mais les initiatives de l'État en faveur de la protection sociale des salariés de l'industrie et du commerce vont accélérer cette évolution : loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail qui institue le principe du risque professionnel, loi du 30 avril 1928 sur les assurances sociales, loi du 11 mars 1932 sur les allocations familiales. La question posée est à chaque fois identique – les conditions d'application au monde agricole – et les réactions syndicales similaires – accord sur le principe mais désaccord sur des modalités d'application incompatibles avec les spécificités du monde agricole et exigence d'une autonomie de gestion pour les nouveaux droits dans le cadre des structures mutualistes agricoles.

C'est pourquoi cette extension s'est étalée dans le temps, d'autant qu'au-delà des inévitables débats suscités par les demandes d'aménagement de la profession, notamment sur le champ d'application obligatoire (question des membres de la famille, des métayers, du salaire plafond...), se posait inévitablement la question du financement des mesures dans un contexte de faiblesse des revenus agricoles et de baisse constante de la population active agricole.

Au-delà des dispositifs transitoires, les lois du 15 décembre 1922 pour les accidents du travail et du 30 avril 1930 (avec le décret-loi du 30 octobre 1935) pour les assurances sociales, ainsi que le décret du 5 août 1936 pour les allocations familiales (étendues en 1939 aux non-salariés agricoles) sont venus sanctionner cette évolution.

La protection des risques sociaux va parallèlement entraîner un important mouvement de développement de caisses mutualistes dédiées à l'application de la législation sociale, qui vont constituer le pôle social de la Mutualité agricole. Leur organisation reste toutefois structurée autour des deux réseaux concurrents, celui d'obédience SAF rassemblant les caisses affiliées au groupement des Caisses centrales de la « rue d'Athènes » et celui d'obédience SNEA rassemblant les caisses relevant des Caisses nationales du « boulevard Saint-Germain ».

C'est le régime de Vichy qui impose, en décembre 1940, l'unification des deux réseaux et confie en 1941, sous la responsabilité du ministre de l'Agriculture en charge de la politique so-



ciale agricole, l'application des lois sociales aux seules caisses mutuelles agricoles professionnelles.

Cette unification est confirmée à la Libération et la spécificité du régime agricole, et de son organisation, reconnue par le rétablissement des élections au sein des caisses sociales de la Mutualité agricole par la loi du 8 juin 1949. Ce principe électif :

- ▼ se décline selon une logique ascendante aux différents échelons – communal, cantonal, départemental et national – de l'activité des caisses,
- ▼ s'organise en trois collèges, petits exploitants familiaux (1/2 des délégués), salariés (1/4) et employeurs (1/4),
- ▼ conduit à l'élection des conseils d'administration des caisses départementales et centrales dont la composition respecte l'équilibre entre collèges défini pour les délégués.

Ce principe électif, qui fonde la légitimité démocratique des élus, reste toujours au cœur de la culture d'entreprise de la MSA, même si les évolutions de la protection sociale et des enjeux qui s'y attachent ont conduit à limiter le principe d'autonomie de gestion qui caractérise normalement ce principe électif dans le cadre mutualiste.

II- Une gouvernance en phase avec son temps

Les années d'après-guerre voient émerger une autre agriculture, soucieuse de modernité et rapidement regroupée sous la bannière unitaire de la FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) créée dès 1946 et profondément influencée par les idées réformistes de la JAC (Jeunesse agricole catholique), dont seront issus la plupart des responsables agricoles français.

II-1/ Une gouvernance MSA à la pointe des combats pour la parité des droits

La mutation économique qui a conduit à multiplier par plus de cinq la production agricole entre 1950 et 1980 nécessitait d'être accompagnée par des évolutions sociales dans lesquelles la MSA a joué, aux côtés du syndicalisme, un rôle moteur.

Pour les non-salariés agricoles, c'est la création de l'assurance vieillesse obligatoire des exploitants agricoles en 1952, périodiquement réformée jusqu'à nos jours et complétée en 2003 par une retraite complémentaire obligatoire. C'est la loi du 25 janvier 1961 qui met en place une assurance maladie, maternité, invalidité (AME-XA), les agriculteurs étant les premiers indépendants à bénéficier de cette couverture obligatoire. En 1966, c'est l'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles qui est instaurée, couverture profondément réformée et améliorée en 2001 (ATEXA).

Ces avancées semblent aujourd'hui évidentes et on a du mal à imaginer la force de conviction qu'ont dû déployer, parfois durant des années, les élus de MSA et les personnalités qui présidaient le conseil central, afin d'imposer des évolutions qui reposaient sur une logique de solidarité collective qui n'allait pas de soi. Aussi comprend-on mieux les compromis de l'époque, comme la place réservée aux assureurs qui avaient développé des dispositifs facultatifs, lors de la mise en place de l'AMEXA et de l'ATEXA.

Ce progrès social a également concerné les salariés de l'agriculture, notamment ceux de la production et des coopératives et, parfois, après de vives et longues discussions au sein même des différentes composantes du monde agricole.

Il faut rappeler, qu'au sortir de la guerre, l'agriculture représentait un secteur à part, avec notamment un SMAG nettement inférieur au SMIG, des cotisations sociales maladie et retraite calculées sur une base forfaitaire et l'absence de retraite complémentaire pour les ouvriers agricoles. Les choses vont progressivement évoluer, notamment en matière de retraite complémentaire et la MSA créera la CAMARCA en 1964 pour les salariés non cadres d'exploitation (CPCEA mis en place dès 1952 pour les cadres). Indiscutablement, les événements de 1968 vont accélérer la prise de conscience que des progrès sont nécessaires. Ils conduiront à relever l'effort contributif des employeurs pour rejoindre la solidarité ARRCO/AGIRC au début des années 1970. Au-delà d'autres avancées (suppression du SMAG, assurance chômage, formation professionnelle), ils vont aussi favoriser le vote de la loi du 25 octobre 1972 qui reconnaît le caractère de risque social aux accidents du travail agricoles, dont la gestion est confiée à la Mutualité sociale agricole qui met en place une politique très active de prévention conduisant à une baisse sensible du nombre des accidents.

Plus récemment, l'année 2014 fût marquée par trois événements importants :

- la mise en place d'un régime d'indemnités journalières pour les non-salariés,
- l'abaissement du seuil d'acquisition d'un trimestre de retraite pour les salariés de 200 à 150 SMIC, mesure particulièrement importante pour les travailleurs saisonniers,
- la récupération par la MSA de la totalité de la gestion de l'AMEXA et de l'ATEXA, et donc la sortie définitive des assureurs mutualistes agricoles du champ de la protection sociale agricole, totalement confiée à la MSA.

Mais tous ces progrès qui, pour beaucoup, impliquaient le recours à des financements complémentaires à l'effort contributif professionnel, se sont aussi accompagnés de changements importants dans la gouvernance MSA.

II-2/ Une gouvernance qui a dû composer avec les évolutions de son environnement

Depuis 1945, la protection sociale n'a cessé d'étendre son champ d'action et elle occupe aujourd'hui une place majeure dans le débat public. Que ce soit en raison de l'importance des enjeux financiers qui y sont liés, de la place croissante des mécanismes de solidarité interprofessionnelle et nationale dans le financement, de la montée en charge des droits ouverts



sous seule condition de résidence, tout a conduit à une intervention croissante des pouvoirs publics dans la gestion des organismes de protection sociale et la MSA n'a bien entendu pas échappé à cette vague de fond.

Les choses ont en effet beaucoup évolué depuis le décret du 27 janvier 1961 portant adaptation aux organismes de MSA des dispositions du décret du 12 mai 1960 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Sécurité sociale, qui reconnaissait la spécificité de la protection sociale agricole et une large autonomie de la MSA dans sa gestion et la politique d'action sanitaire et sociale.

Le contrôle de l'autorité de tutelle, le ministre chargé de l'Agriculture, restait limité au contrôle de la légalité et aux décisions susceptibles de compromettre l'équilibre financier de la caisse ou du régime. La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 et ses textes d'application, en écho au contrôle de la Cour des Comptes de 1996 sur la caisse centrale et à ses suites, ont marqué une première rupture, en élargissant le champ des organismes et des décisions soumises à contrôle, en instituant un commissaire du gouvernement auprès de la caisse centrale et en étendant les pouvoirs du contrôleur d'État. Parallèlement, le contrôle des organismes locaux a suivi le mouvement de centralisation engagé pour tous les régimes et relève, depuis 2012, de la Mission nationale de contrôle et d'audit (MNC). Paradoxalement, la MSA est sans doute aujourd'hui l'organisme le plus soumis à enquêtes, audits et évaluations en tout genre de tout le champ de la protection sociale. Non pas en raison d'un quelconque acharnement mais en sa qualité de guichet unique, pour les salariés et les non-salariés agricoles, qui la conduit naturellement à être impliqué dans tous les sujets.

Cette période est également marquée par la montée en puissance des conventions d'objectifs et de gestion (COG) instituées par l'ordonnance du 24 avril 1996. Ce mécanisme – qui permet aux pouvoirs publics, en contrepartie de garanties sur les moyens de financement, d'imposer ses priorités aux caisses de Sécurité sociale – s'est révélé de plus en plus contraignant, tant sur les objectifs que sur l'usage même des moyens, et a imposé de renforcer très sensiblement les pouvoirs de la caisse centrale sur le réseau.

Plusieurs textes sont intervenus, notamment les LFSS 2007, 2008 et 2009, pour renforcer les outils de pilotage et de contrôle de la caisse centrale (approbation des budgets, validation des comptes, pouvoir d'injonction, voire de substitution...).

Cette évolution irrésistible vers le droit commun des organismes de Sécurité sociale atteint son point d'orgue avec la LFSS 2013 qui aligne les règles de financement des dépenses de gestion administrative et d'action sociale de la MSA – précédemment assurées par un fléchage d'une part du produit des cotisations – sur celles des autres régimes de Sécurité sociale avec un financement par dotation de gestion. Cette réforme s'est logiquement accompagnée par une remontée des réserves des caisses vers la caisse centrale et la mise en place d'un financement à « trésorerie zéro », c'est-à-dire au jour le jour. Un observateur extérieur peut donc légitimement

s'interroger sur ce qui distingue véritablement la MSA des autres régimes et s'étonner de l'attractivité qu'elle exerce toujours, en particulier sur les élèves de l'EN3S et les agents de direction des autres régimes.

III- Une gouvernance qui reste profondément originale

Malgré les nombreuses atteintes au principe d'autonomie de gestion qui a marqué sa longue histoire, la MSA a gardé son identité dans le paysage de la protection sociale.

III-1/ Une gouvernance qui a su préserver ses fondamentaux

Les caisses de MSA, comme la caisse centrale, sont gérées par des conseils d'administration dont les membres ont une double caractéristique :

- ▼ ils sont issus de trois collèges, non-salariés (1^{er} collège), salariés (2^e collège) et employeurs de main-d'œuvre (3^e collège), et représentent ainsi tous les secteurs d'activité et toutes les composantes du monde agricole. Cette représentation s'est adaptée aux évolutions démographiques et deux réformes, en 1994 puis en 2002, ont garanti une place plus importante aux salariés, notamment au sein des conseils d'administration (4/9 des postes d'administrateurs élus contre 3/9 aux non-salariés et 2/9 aux employeurs de main-d'œuvre) ;
- ▼ ils trouvent tous leur légitimité dans un processus électif (à l'exception d'un administrateur par département désigné par les UDAF), qui débute par l'élection tous les cinq ans de 24 000 délégués cantonaux par les ressortissants de la MSA, lesquels désignent les 1 071 administrateurs des 35 caisses. Le processus s'achève avec l'élection du conseil central par les délégués de caisse (476 administrateurs) à l'assemblée générale de la caisse centrale. Le taux de participation aux élections qui, depuis 1949, a oscillé entre 50 % et 30 %, est toujours resté très significatif et toujours très sensiblement supérieur aux élections professionnelles équivalentes. Cette légitimité démocratique des élus, renforcée par leur ancrage territorial, est tout à fait atypique dans le paysage de la protection sociale et reste une caractéristique forte du mode de gouvernance de la MSA. L'institution dispose d'un maillage du territoire qui fait sa force, avec des élus à l'écoute des besoins, en capacité de relayer ses messages et de mobiliser autour des actions qu'elle conduit. D'autant que ces élus exercent souvent d'autres responsabilités, que ce soit au sein des collectivités territoriales, du tissu associatif ou dans les organismes professionnels agricoles et le monde syndical. Ces élus ne sont donc pas des anonymes mais des responsables connus dans leur milieu professionnel et facilement accessibles aux ressortissants du régime.

Ce réseau d'élus salariés et non-salariés est particulièrement engagé dans les dispositifs d'accompagnement des crises agricoles, autant par son rôle de veille et d'alerte sur les difficultés des exploitations et des entreprises, que d'information et d'orientation vers les actions de la MSA (vérification de l'accès à toutes les prestations, légales et extra-légales ; prévention des risques psychosociaux ; suivi social) et les dispositifs mis en place avec les partenaires locaux.



Cette proximité éclaire également le choix des élus en matière de santé-sécurité au travail et d'action sanitaire et sociale, domaines dans lesquels leurs responsabilités sont étendues. Cette connaissance du terrain et du milieu professionnel a toujours conduit les élus à être force de proposition sur les évolutions de la protection sociale agricole, comme rappelé précédemment, et ce sont ces mêmes élus qui, par exemple, sont aujourd'hui à l'origine du développement du TESA (titre emploi service agricole) qui permettra dès 2018 de simplifier la vie des petites entreprises qui n'ont pas de logiciel de paie et qui ne recourent pas à un tiers déclarant, et de répondre à leurs formalités d'embauche comme aux obligations de la DSN.

Mais au-delà des textes, cette légitimité démocratique conforte le conseil d'administration dans ses attributions, notamment dans la définition des orientations politiques. Certes, comme leurs homologues des autres régimes, les directeurs ont des pouvoirs propres importants et disposent des moyens de fonctionnement dans le cadre du budget adopté par le conseil. Mais, à titre d'exemple, aucun directeur ne saurait modifier la politique d'accueil des usagers (modes d'entrée en contact, implantation des agences, horaires,...), sans évoquer préalablement en conseil un sujet aussi sensible pour les élus.

D'autant que les conseils d'administration de la MSA ont conservé une attribution importante, le pouvoir de nommer (et donc de licencier) le directeur, l'agent comptable et le directeur adjoint, sous réserve bien entendu de l'agrément, et de nommer, sur proposition du directeur, les autres emplois de direction. De sa propre initiative, la MSA a décidé d'encadrer ce pouvoir, en confiant au directeur général de la caisse centrale le pouvoir de recevoir et d'émettre un avis sur les candidats aux postes de directeurs de caisses. En outre, la caisse centrale n'est jamais laissée dans l'ignorance de situations potentiellement conflictuelles qui peuvent exceptionnellement survenir entre conseil et direction, et sait imposer son arbitrage pour trouver des solutions « à l'amiable ». La MSA reste très attachée à ce pouvoir de nomination des directeurs qui vaut également pour l'échelon central et qui permet de recruter des directeurs généraux ayant une forte expérience des caisses locales et, le cas échéant, d'éviter des désignations pour convenances politiques.

Il convient enfin de souligner que la MSA reste une branche au sens de la négociation sociale et qu'elle garde donc la maîtrise du dialogue social avec les organisations syndicales, dialogue mené par la FNEMSA (Fédération nationale des employeurs de la MSA). Cette maîtrise, assurée dans le respect des contraintes de la COG, est importante dans un contexte de restrictions budgétaires qui impose des évolutions lourdes du réseau, dont la réussite repose aussi sur la qualité de la concertation et la recherche d'accords adaptés avec les partenaires sociaux.

La concertation est en effet la clé de la réussite de la gouvernance de la MSA. En amont du dialogue social, les choix stratégiques reposent sur deux conditions, d'une part, l'assentiment très majoritaire des conseils qui suppose des compromis entre non-salariés et salariés pour asseoir une majorité de gestion, d'autre part, l'adhésion du réseau pour la mise en œuvre.

C'est pourquoi la MSA a amplifié en 2010 la place des instances de dialogue :

- ▼ en créant, dans la continuité des réformes de 1984 et de 2002 qui ont institué le poste de 1^{er} vice-président issu de la composante (salariée ou non-salariée) différente de celle du président, quatre grandes commissions institutionnelles. Elles ont la charge d'étayer la réflexion sur les grandes orientations institutionnelles et de préparer les décisions du conseil central. Elles associent, à côté des administrateurs centraux, tous les présidents et 1^{ers} vice-présidents des caisses, ainsi qu'une délégation des directeurs :
 - ▼ en réunissant au moins une fois par trimestre tous les directeurs du réseau autour du directeur général de la caisse centrale,
 - ▼ en mettant en place des Journées présidents/1^{ers} vice-présidents/directeurs qui associent au moins deux fois par an et plus, dès que l'urgence le justifie, tous les responsables du réseau.

Bien entendu, cette concertation se décline également au sein des caisses locales et de la caisse centrale, et aucune décision importante n'est évoquée en conseil d'administration sans avoir fait l'objet d'un échange préalable entre président, 1^{er} vice-président et directeur dans un premier temps, au sein du bureau du conseil, qui réunit les chefs de file des trois collèges dans un deuxième temps. Ce processus continu d'échange et de dialogue est au cœur de l'efficacité de la gouvernance MSA.

III-2/ Une gouvernance qui assume ses responsabilités

Les différentes COG ont imposé un cadre de plus en plus contraignant à la MSA et, en particulier, en lien avec l'évolution démographique du régime, une diminution drastique de ses moyens d'action tant en effectifs qu'en frais de fonctionnement.

Les objectifs ont jusqu'à présent toujours été respectés mais au prix de décisions difficiles à assumer pour des élus. C'est particulièrement le cas pour la restructuration du réseau qui a réduit le nombre de caisses de 78 à 35 en 2010. Malgré les difficultés – et il faut bien comprendre que pour la MSA ce mouvement de fusions impliquait une spécialisation des sites de production et donc un changement de législation pour une partie importante du personnel de production nécessitant un gros investissement en formation et en ressources d'accompagnement – la restructuration a été menée à bien sans soubresaut majeur et l'intérêt collectif a prévalu sur les intérêts particuliers. Il faut préciser que les élus, soucieux de préserver la proximité, avaient demandé et obtenu la mise en place de comités départementaux pour préserver un relais d'expression départemental entre les échelons locaux d'élus et le conseil d'administration de la caisse, et avaient conditionné leur accord au maintien des sites de production, souvent vitaux pour l'économie locale dans les départements ruraux.

Ce même souci de proximité a prévalu pour imposer le choix des mutualisations de proximité plutôt qu'une deuxième vague de fusion souhaitée par les pouvoirs publics, pour répondre aux objectifs de productivité fixés par la COG 2015-2020 et à une nouvelle diminution d'effectifs proche de 10 %. La volonté de préserver la relation adhérent, et donc le front office, ainsi que la densité du réseau d'élus ont conduit le conseil central à faire le choix audacieux de mutualiser



les fonctions de production et les fonctions supports entre caisses voisines (constitution de 16 binômes ou trinômes) pour obtenir les gains de productivité demandés sans dénaturer les fondamentaux de la gouvernance MSA.

Cette originalité fait écho à une autre caractéristique de la MSA et de sa gouvernance, l'esprit entrepreneurial qui plonge ses racines dans son histoire mutualiste associant autonomie de gestion et prise de responsabilités.

La MSA a ainsi développé une forte activité de gestion pour le compte d'autres opérateurs de protection sociale, obligatoire ou complémentaire. Elle gère, conformément aux décisions ARRCO/AGIRC, le recouvrement des cotisations de retraite complémentaire pour les groupes présents dans la sphère agricole (AGRICA, HUMANIS, AG2R, ...). Dans le domaine de la santé/prévoyance complémentaire, elle gère plus de 200 contrats collectifs de branche et individuels pour le compte de nombreux opérateurs (AGRICA, PACIFICA, MUTUALIA, ...), ce qui permet à ses adhérents de bénéficier du tiers payant intégral. Elle est également régulièrement sollicitée pour la mise en œuvre dans le domaine agricole des accords professionnels (exemple du FMSE, fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental) ou conventionnels (exemple de la formation : FAFSEA, VIVEA), en particulier sur le volet recouvrement des cotisations. Elle apporte également son savoir-faire aux régimes spéciaux, en maladie pour la SNCF et la RATP, en retraite pour la CIPAV.

Mais la MSA intervient aussi dans le prolongement du service public, en conformité avec les dispositions de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 qui lui donnent mission « de contribuer au développement sanitaire et social des territoires ruraux » (article L. 723-11 du Code rural). Elle a ainsi su organiser et fédérer un réseau associatif qui permet notamment de sauvegarder en milieu rural l'accès à des services essentiels de la vie courante des personnes âgées (aides ménagères, portage de repas, téléassistance, aide à la mobilité) et d'accompagner les personnes en difficulté ou fragilisées (structures d'insertion par l'activité économique, établissements pour handicapés, formation professionnelle, services de tutelle...). Organisé autour de cinq associations nationales et d'une fédération nationale de l'offre de services (FNOS) regroupant plus de 200 structures de services, ce tissu associatif, qui contribue puissamment au maintien du lien social sur les territoires ruraux, emploie près de 5 000 ETP. C'est, bien entendu, un champ privilégié de l'action des élus, directement par les responsabilités qu'ils assument au sein des associations, indirectement par la détection des nouveaux besoins et comme relais auprès des partenaires, les collectivités territoriales notamment. C'est également un domaine qui permet sans doute à l'esprit d'innovation de la MSA de s'exprimer plus facilement que dans le champ strict de la protection sociale, même si elle y a initié plusieurs des concepts qui font aujourd'hui consensus pour le milieu rural (les micro-crèches ; les MARPA, maisons d'accueil et de résidence pour l'autonomie ; les maisons de santé ; les réseaux de soins). L'expérimentation, réussie et qui a vocation à être généralisée, par la caisse des Alpes du Nord d'un service de répit pour les aidants à domicile témoigne de cette dynamique qui va de l'écoute des

besoins à l'identification du territoire pertinent en termes de potentiel et de cibles pour aboutir à la création de la structure adaptée à la prise en charge. Ce qui surprend sans doute le plus un cadre de direction qui rejoint la MSA est, au-delà du guichet unique, cette diversité d'activités et d'interlocuteurs qui rythme le quotidien de la vie d'une caisse de MSA.

Cette gouvernance MSA, qui a su relever les défis auxquels elle a été confrontée et qui, face aux crises récurrentes qui frappent le monde agricole, a toujours assumé son rôle d'amortisseur social, est le fruit d'une alchimie complexe, mariant racines historiques, ancrage professionnel, valeurs mutualistes, qui lui donne une identité unique dans le paysage de la protection sociale. Son équilibre repose sur la qualité du dialogue et la recherche du consensus qui ont toujours animé les trois collèges, exploitants individuels, employeurs de main-d'œuvre et salariés représentés dans les conseils d'administration, et qui ont toujours permis d'asseoir les décisions sur une large majorité de gestion. Cet équilibre n'est donc pas un acquis mais le fruit d'un travail permanent pour trouver les bons compromis. On ne peut pas exclure que dans l'avenir une modification du paysage syndical, tant du côté des salariés que des non-salariés, ne le fragilise. Mais la principale menace de déstabilisation de la MSA reste liée à la baisse structurelle d'activité liée au déclin démographique de la population non-salariée et à la baisse des moyens imposée parallèlement par les pouvoirs publics pour répondre aux exigences de productivité.

Les élus, qu'ils soient salariés ou non-salariés, ne peuvent pas en effet assumer indéfiniment l'effort permanent et sans fin de restructuration qui en est la conséquence directe et qui finira inévitablement par remettre en cause l'essence même de la MSA, c'est-à-dire sa politique de proximité et d'engagement social sur les territoires ruraux. La MSA est le seul opérateur universel de protection sociale susceptible de gérer tous les risques pour les salariés et les non-salariés.

C'est une compétence que la MSA valorise déjà (SNCF, RATP, CIPAV, Départements d'Outre-Mer...) mais qui ne peut être pleinement exploitée sans une impulsion forte des pouvoirs publics. C'est la condition pour lui conférer l'assise nécessaire à sa gouvernance et donner à ses milliers d'élus bénévoles les moyens de rester les animateurs et les créateurs d'un lien social vital sur des territoires ruraux, dont chacun souligne aujourd'hui la fragilité et les risques de décrochage.