

## **Rôle politique de la Mutualité Sociale Agricole**

La question du rôle politique de la M.S.A. est non seulement contemporain mais encore historique puisque ce rôle apparaît dès l'origine de la création de ce que l'on appelait la Mutualité agricole. Il a servi à son développement. Peut-être sert-il aujourd'hui au maintien (à la survie ?) de ce régime particulier ? Toujours est-il que l'on peut considérer son intérêt à travers la crise que nous traversons, exprimée à travers le mouvement dit des « gilets jaunes » qui, si elle manifeste des contestations d'ordre institutionnel, fiscal, en fait très diverses, manifeste également, comme cela a été souvent rappelé, une rupture entre le centre et la périphérie. Peut-être un « délaissement » des territoires ruraux ?

Alors, lorsque l'on évoque le terme de « politique », nous avons affaire à une notion polysémique. D'une manière large, on pourrait traiter « ce qui a trait au gouvernement des sociétés ». La politique porte sur des actions mais aussi sur les rapports internes à une société ainsi qu'externes avec d'autres ensembles. Par conséquent, le terme nous invite à considérer le rôle de la M.S.A. dans une société, la société agricole, prise en rapport avec un ensemble plus vaste, la société nationale et son expression, l'Etat. Ce rôle de la M.S.A. se décline par conséquent tant au niveau local qu'au niveau national. Ce dernier, dans son acception politique, pourra ainsi être étudié au regard de ces deux dimensions, la dimension locale et la dimension nationale, la première ayant permis un développement du rôle de la M.S.A., la seconde tendant à le menacer, entretenant une « permanente crainte de l'étatisation »<sup>1</sup>.

### **I- Rôle politique au sein de la société agricole**

Nous pouvons dire ici qu'il ne faut pas exclure de notre présentation l'action sociale de la M.S.A.. Bien au contraire cette action, dont l'ampleur a constitué une spécificité de la mutualité, a été au service d'une action politique, parce qu'elle est l'expression d'une politique.

#### **A/Maillage territorial et défense agricole**

Dès l'origine, il s'agissait de défendre un monde spécifique, le monde agricole. Dès l'essor du syndicalisme agricole, les acteurs se sont retrouvés autour de trois idées fondamentales : celle selon laquelle l'identité du monde agricole et rural est menacée, idée qui s'est largement perpétuée aujourd'hui ; celle selon laquelle l'agriculture est un secteur à part ;

---

<sup>1</sup> Michel Lages, *L'évolution de la gouvernance de la Sécurité Sociale*, Thèse droit, Toulouse, 2012, p.218.

celle enfin selon laquelle cette situation justifie des solutions adaptées<sup>2</sup>. Cette défense prend naissance dès l'apparition des premières caisses. Plusieurs de nos études au sein du Comité régional d'Histoire de la sécurité sociale de Midi-Pyrénées évoquent ainsi les années 1930, quand les caisses se faisaient une concurrence acharnée pour recueillir des adhérents. La caisse du Gers par exemple souhaitait notamment une caisse gersoise, gérée par des gersois et pour des gersois<sup>3</sup>. On a pu parler encore d'une véritable « chasse aux adhérents »<sup>4</sup>. Cependant, la spécificité de la protection agricole éclate évidemment à la Libération. Très tôt, celle-ci a été mise en avant. D'ailleurs, dès la loi du 21 mars 1884 relative à la création des syndicats professionnels qui est à l'origine du syndicalisme agricole, sont affirmées ces constats fondamentaux : l'idée que l'identité du monde agricole et rural est menacée en raison du phénomène de dépeuplement en faveur des villes qui a déjà commencé, celle selon laquelle l'agriculture est un secteur à part puisque les distinctions sociales généralement admises pour les autres secteurs d'activité n'y sont pas nettes, celle selon laquelle cette situation justifie des solutions adaptées au monde agricole. Ces solutions s'incarneront dans le mutualisme.

Politiquement, c'est la défense d'un monde à part, d'une culture à part. D'un monde qui pesait encore 12 % de la population active.

Le premier rôle de la M.S.A. est la défense du monde agricole et sa protection qui s'appuie sur un fond mutualiste, sur des valeurs qui ont un sens social et politique : la solidarité « entre générations, entre métiers de l'agriculture, entre régions agricoles dans leur diversité » peut-on lire dans un P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne<sup>5</sup>. Cette solidarité est une valeur fondamentale du mutualisme, et du catholicisme social à l'origine de celui-ci<sup>6</sup>. Nous pouvons rappeler ici la personnalité de Léon Hamel, fondateur du premier syndicat agricole champenois et le solidarisme initié par Léon Bourgeois qui rejette le « tout libéral » et le socialisme étatique. La responsabilité ensuite, d'abord au niveau des caisses, avec la responsabilité de l'autonomie des caisses, puis au niveau individuel puisque le sociétaire accepte de payer régulièrement ses cotisations. Enfin, la démocratie participative avec un système d'élection.

---

<sup>2</sup> Pascal Cormery, Michel Brault, « Une gouvernance autre : l'exemple de la M.S.A. », dans *Regards*, 2017/2, n°52, pp.107-119.

<sup>3</sup> François Moncassin, « La constitution de la Mutualité Sociale Agricole du Gers (1930-1959), dans *Lettre d'information*, n°21, juin 2017.

<sup>4</sup> Azéma Ludovic, *Histoire de la Mutualité Sociale Agricole de la Haute-Garonne*, Toulouse, 2010, p.21.

<sup>5</sup> P.V. du Conseil d'administration de la M.S.A. de la Haute-Garonne, tome 82, mars-avril 2007, f°164-171.

<sup>6</sup> Voir à ce sujet Albert Anouilh, « Solidarisme et Sécurité Sociale, entre passé et avenir », dans *Lettre d'information*, n°25, Avril 2019.

L'organisation mutualiste de la M.S.A. devait avoir des conséquences. Pour opérer ce maillage territorial, il fallait que la M.S.A. soit au plus près de ceux qu'elle aspirait à protéger. C'est tout le sens de la représentation du monde agricole et de la démocratie sociale. Le principe électif fondera la légitimité démocratique des élus. Il se décline dès la loi du 8 juin 1949 selon une logique ascendante aux différents échelons (communal, cantonal, départemental et national), conduit à l'élection des conseils d'administration des caisses départementales et centrales<sup>7</sup>.

Cette démocratie sociale a souvent été présentée comme un facteur d'unité, notamment dans les moments de tensions, lorsqu'il a fallu organiser les premiers regroupements, dans une perspective fédérative.

La départementalisation a aussi été présentée comme une garantie de proximité.

Cette organisation politique est significative d'une organisation qui se veut comme partant d'en bas, à l'écoute de ceux qu'elle veut défendre, parfois contre les décisions venant de la capitale<sup>8</sup>.

Cependant, il faut bien rappeler que la M.S.A. a parfois connu des contestations virulentes, si ce n'est de son existence, du moins de ce qui était considéré comme une situation de monopole. La M.S.A. s'est heurtée à des problèmes de cotisations. Bien sûr, il y a toujours la difficulté de ceux qui ne peuvent pas payer. Le problème venait ici de ceux qui refusaient de payer. On pense ici aux conflits avec la C.D.C.A. (Confédération de défense des commerçants et artisans), d'influence poujadiste, en décembre 1994 ; pour la C.D.C.A., la M.S.A. agissait en situation de monopole, justifiant des manifestations parfois violentes et aboutissant même à un envahissement de la M.S.A. de la Haute-Garonne et à des séquestrations.

### **B/ L'action sociale au service de l'action politique**

L'action sociale et l'action politique ne doivent pas être distinguées pour plusieurs raisons. D'une part, l'action sociale et sanitaire peut être qualifiée de « politique sociale et sanitaire », dans le sens d'actions concertées et anticipées dans une direction donnée soit au niveau local soit au niveau national. En ce sens, la M.S.A. a mené une véritable politique sanitaire et sociale. D'autre part, cette action sociale a servi au développement et au

---

<sup>7</sup> Pascal Cormery, Michel Brault, « Une gouvernance autre : l'exemple de la M.S.A. », dans *Regards*, 2017/2, n°52, pp.107-119.

<sup>8</sup> François Moncassin, « L'évolution de la Mutualité Sociale Agricole du Gers », dans *Lettre d'information*, n°22, novembre 2017.

rayonnement politique de la M.S.A.. La gouvernance de cette dernière a tout simplement été celle d'un « combat » mené pour la parité des droits<sup>9</sup>, comme en témoigne son action pour les non-salariés agricoles avec, à titre d'exemples, la création de l'assurance vieillesse obligatoire des exploitants agricoles en 1952, la mise en place d'une assurance maladie, maternité, invalidité (AMEXA) en 1961, ou encore celle contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. Un même mouvement concernera les salariés de l'agriculture.

Cette action s'appuie sur de nouvelles valeurs, celles de la Libération exprimées dans le préambule de la Constitution de 1946. La femme est l'égal de l'homme, la République garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs<sup>10</sup>. En ce sens, au niveau local et rural, la M.S.A. a participé à la libération du travail des femmes ou encore au soutien de populations défavorisées. Nos études au sein du Comité régional d'histoire de la sécurité sociale sur les différentes M.S.A. ne manquent pas d'exemples. Je n'en donnerai que quelques-uns. La vente de guides de la ménagère rurale pour tout faire vite et dégager du temps pour le travail. C'est tout le sens de la promotion de la machine à laver en 1950 qui devait équiper les foyers agricoles du Gers<sup>11</sup>. Dans la même période, l'action sanitaire et sociale permettait de venir en aide aux enfants défavorisés (création de maisons des enfants pour loger et éduquer les enfants dont les parents étaient sous tutelle). Elle mène par ailleurs une politique d'aide aux jeunes dans les familles des milieux ruraux. C'est ainsi qu'en 2003, la M.S.A. de la Haute-Garonne a contractualisé avec la caisse centrale de la M.S.A. un Plan Famille pour une durée de trois ans.

Cette action s'est ensuite élargie avec l'évolution du monde agricole. Un isolement croissant dû à la diminution de la population active agricole, le vieillissement de l'ensemble de la population rurale, une perte de vitalité et de cohésion sociale du territoire, voilà autant de facteurs qui ont nécessité une adaptation de l'action de la M.S.A.. C'est dans les années 1980 que celle-ci a pris conscience du danger de marginalisation des ressortissants agricoles. Là encore, on le voit bien dans les différentes études. Les problématiques sont désormais multiples. Les caisses de M.S.A. se sont orientées davantage vers une politique d'animation, puis de développement social territorial<sup>12</sup>. Les enjeux sont la cohésion sociale et la solidarité collective, l'attractivité des territoires et la qualité de vie des populations agricoles et rurales (d'où

---

<sup>9</sup> Expression de Pascal Cormery et Michel Brault, *op. cit.*

<sup>10</sup> François Moncassin, *op. cit.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Bruno Lachesnaie, Anne-Lise Garandel, « Les services d'action sanitaire et sociale de la M.S.A. : une implication forte en milieu rural », dans *Vie sociale*, 2018/2, n°22, pp.103-111.

l'accompagnement des personnes fragiles, les travailleurs sociaux, la prévention et la lutte contre l'isolement des retraités, etc). C'est ainsi que depuis 1981, une politique d'action sociale a pu être menée et a permis la mise en place d'un programme d'actions pour la revitalisation du milieu rural (P.A.R.M.) ayant pour finalités l'amélioration du cadre de vie, le maintien et le développement des services, ainsi que la promotion de la vie associative.

Cette action a parfois permis diverses expressions politiques. Nous pouvons évoquer l'extension de l'influence politique de la caisse du Gers dont l'étude de Mathieu Peter montre que celle-ci devient un pôle d'influence national dans ses luttes avec le pouvoir central autour du décret du 12 mai 1960 qui instituait les caisses de Mutualité sociale agricole et ses luttes contre les modifications des bases contributives (volonté de conserver le taux des cotisations en fonction du revenu cadastral). L'étude sur l'Ariège a par ailleurs montré que la M.S.A. s'est parfaitement intégrée à l'administration départementale, voire à la vie du département, grâce à sa représentation au sein des nombreuses commissions agricoles ou non, à vocation sanitaire et sociale<sup>13</sup>.

On le voit, le rôle politique de la M.S.A. s'est manifesté à plusieurs niveaux. Il s'est appuyé sur une société agricole et des valeurs spécifiques. Cependant, des interrogations ont pu naître sur la pérennité de ce rôle, ce qui revient à s'interroger sur l'existence même de la M.S.A..

## **II- La pérennité du rôle politique de la M.S.A.**

Cette mise en cause du rôle de la M.S.A. s'appuie en premier lieu sur l'évolution de l'objet qu'elle s'attache à protéger, le monde agricole. Des solutions, qui ont un sens politique, ont été déployées afin d'assurer la permanence du modèle.

### **A/Evolution du monde agricole et difficultés de la M.S.A.**

La M.S.A. a-t-elle toujours pour finalité la protection du monde agricole ? Une telle représentation du monde agricole est-elle toujours légitime ?

La M.S.A. se sent menacée par de multiples atteintes au principe d'autonomie (évolution vers le droit commun ?). A ce sujet, les multiples rappels d'une M.S.A. hors de danger ne manquent justement pas d'inquiéter. Il est vrai que plusieurs facteurs peuvent contribuer à ce

---

<sup>13</sup> Mathieu Peter, « Histoire de la Mutualité Sociale Agricole de l'Ariège (2<sup>ème</sup> partie). S'ouvrir au monde : le destin d'une institution sociale (1961-2009) », dans *Lettre d'information*, n°17, Avril 2014.

phénomène qui s'explique par la forte baisse de la part des agriculteurs dans la population active (3%), entraînant une dépendance vis-à-vis de la solidarité nationale. Cette diminution de la population agricole (2,3 millions en 1955 d'exploitations agricoles, 590 000 en 2003, 450 000 en 2017 et quatre fois moins de personnes vivant sur ces exploitations en 2000 par rapport à 1955) va entraîner une crise structurelle grave avec comme enjeu le financement<sup>14</sup>. Dans ses conclusions sur une étude sur l'avenir de la M.S.A., la Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques comparaient les indépendants et les exploitants agricoles. Certes concluait l'auteur, ces deux populations ont des besoins spécifiques en assurances sociales et des bases contributives différentes de celles des salariés, ce qui rendrait « impossible l'alignement-fusion de leurs régimes sociaux (RSI et M.S.A.) sur le régime général des salariés ». Cependant, contrairement aux indépendants, le nombre d'exploitants agricoles en activité est en chute libre depuis 1955. C'est cette situation « qui rend très probable le besoin d'adossement ou d'hébergement de leur régime dans une structure importante, le RSI de préférence [...] »<sup>15</sup>. Or, nous savons ce qu'il est advenu du R.S.I. puisqu'il a disparu au 1<sup>er</sup> janvier 2018 au profit de la Sécurité sociale des indépendants qui fait partie du régime général.

On sait que la M.S.A. est un des organismes qui subit le plus d'enquêtes, audits et évaluations au sein de la protection sociale, non par acharnement mais en sa qualité de guichet unique<sup>16</sup>. Toujours est-il que la surveillance est constante, d'autant plus que l'on sait que l'obsession de l'équilibre des comptes de la sécurité sociale a rejailli sur le regard porté sur la gestion de la M.S.A..

On sait encore que les Conventions d'objectifs et de gestion (COG), instituées par l'ordonnance du 24 avril 1996, prennent une place de plus en plus considérable, permettant aux pouvoirs publics d'imposer ses priorités aux caisses de Sécurité sociale.

Enfin, nous pouvons évoquer ce rapport de la Cour des comptes de 1997 qui dressait un catalogue de dysfonctionnements qui seront la cause directe de la réorganisation des caisses.

## **B/ Les solutions**

Une première solution a été trouvée à travers les fusions.

---

<sup>14</sup> Maurice Desrier, « L'agriculture française depuis cinquante ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique », dans *AGRESTE Cahiers*, n°2, juillet 2007.

<sup>15</sup> Philippe François, « Quel avenir pour la M.S.A. ? », dans *Mutualité sociale agricole*, 10 septembre 2017.

<sup>16</sup> Pascal Cormery, Michel Brault, *op. cit.*

Je ne développerai pas sur celles-ci car elles ont largement été abordées par les intervenants précédents. Ces fusions ont un sens politique. Dès le début du processus, au moment des interrogations autour d'une fédération, il était relevé dans le rapport « M.S.A. 2000 » que la survie du régime M.S.A. dépendrait de sa capacité à peser politiquement dans le tissu administratif et politique local<sup>17</sup>. Bien sûr, les fusions ne devaient pas sacrifier l'essentiel. A été ainsi posée la question de la proximité avec les agriculteurs. Il fallait répondre à un double objectif : faire des économies par la fusion et maintenir la proximité, malgré des instances pluri-départementales. C'est toute la réticence que l'on a rencontrée dans le Gers.

Enfin, une autre solution a été trouvée à travers différents moyens d'influence de la M.S.A. Malgré les difficultés et les critiques, celle-ci ne semble pour le moment pas en danger. On peut y voir une force politique de persuasion qui, par-delà toute argumentation autour des valeurs, s'exprime au moins par deux moyens :

.le mode de démocratie sociale et d'élection a sans doute permis une représentation dans diverses assemblées et commissions politiques. L'élection au sein de la M.S.A. ayant pu, à l'occasion, également servir de tremplin, les intérêts de la M.S.A. trouvant ainsi un accueil bienveillant dans les instances nationales. Les élus M.S.A. exercent parfois d'autres responsabilités au sein des collectivités territoriales, du tissu associatif ou dans les organismes professionnels agricoles et le monde syndical. C'est ainsi que la légitimité élective de ses représentants est le plus sûr moyen de défense.

.l'action de lobbying dont il est toujours difficile de déterminer l'impact à travers un regard extérieur. Mais un fait est que la M.S.A. a ses représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale. Cette action de lobbying est souvent perçue comme illégitime, voire comme incompatible avec la démocratie représentative. La constitution de réseaux ou l'accès aux décideurs apparaît ainsi comme une menace de captation de ceux-ci. Pourtant, face aux critiques, il a bien fallu trouver des justifications à de telles pratiques. On a pu voir dans celles-ci une atténuation des défauts du système représentatif en faisant connaître aux décideurs les revendications du groupe concerné. Le lobbying entre alors dans un processus d'aide à la décision ou encore de gestion de la complexité. Il participe également à la formulation de propositions intéressant le débat public<sup>18</sup>. Toujours est-il que face aux menaces pesant sur le

---

<sup>17</sup> Pierre Rieu, « Le rapprochement des M.S.A. du Tarn et de l'Aveyron au début des années 1990 », dans *Lettre d'information*, n°23, juin 2018.

<sup>18</sup> Yves Poirmeur, *Lobbying et stratégies d'influences en France, XVIIIe-XXIe siècles*, Issy-les-Moulineaux, 2018, pp.84-86.

régime de la M.S.A., celle-ci a pu, jusqu'à aujourd'hui, se maintenir. L'action de ses représentants n'y est sans doute pas étrangère.

Pour conclure, je dirai que ce rôle politique est ce qui a légitimé la naissance et l'existence de la M.S.A.. Il s'est exprimé par une action sociale très poussée et par des actions politiques de défense de ce modèle (fusion, lobbying, etc). Pourtant, la M.S.A., qui a toujours vécu dans la crainte de son étatisation (le sort du R.S.I peut servir d'alerte), si elle constitue toujours un modèle pour son organisation et ses valeurs, pour la défense d'un milieu spécifique qualitativement reconnu (un monde agricole nourricier), cette M.S.A. voit son objet se diluer quantitativement (moins d'agriculteurs et difficultés financières). Il faudra voir qu'elle est l'objet qui prendra le dessus : l'objet qualitatif (un choix de valeurs, nous avons vu l'enjeu social au sein du monde rural) ou objet quantitatif (un choix financier).

Azéma Ludovic, Maître de conférences en Histoire du droit, UT1 Capitole (CTHDIP)