

# État-providence, rationalisation bureaucratique et traitement du social : l'« efficacité » des caisses de Sécurité sociale et de leurs agents en question (1945-années 1980)

Christophe CAPUANO\*

La période qui s'étend de 1945 aux années 1980 est considérée comme la principale phase d'essor de l'État-providence en France. La part des richesses redistribuée par l'État social se développe alors de manière considérable : dès 1949, quelque 11,5 % du revenu brut des ménages provient des prestations sociales ; ce pourcentage s'élève à 17 % en 1963 et 29 % en 1975. Ce phénomène accompagne la progressive couverture de la population française par la protection sociale, qui s'étend aux salariés puis aux non-salariés (la proportion des Français bénéficiant de la Sécurité sociale passant d'environ 75 % en 1960 à 96 % en 1970 et à la totalité en 1976). Parallèlement, le poids des ressources de la protection sociale dans la richesse nationale double quasiment, passant de 16 % à 29,5 % entre 1959 et 1985<sup>1</sup> grâce à l'effort croissant de financement de ce système par la société même<sup>2</sup>. Cette situation est liée à l'explosion du nombre d'usagers/bénéficiaires, mais aussi de cotisants, ainsi qu'à la croissance et à la diversification des prestations. Si l'étude de l'État-providence par l'histoire de ses institutions et dispositifs sociaux est aujourd'hui un champ bien défriché<sup>3</sup>, les modalités d'adaptation de l'administration de la protection sociale à ces évolutions le sont en revanche très peu, de même que les liens progressivement construits et redéfinis entre la population et ces organismes.

Cette adaptation ne va pourtant pas de soi. Les caisses de Sécurité sociale<sup>4</sup> – organismes autonomes de droit privé gérés de manière tripartite par l'État, le patronat et les syndicats – et leur personnel sont mis sur le terrain à l'épreuve de cette expansion : chargés d'une mission de service public, ils doivent tout à la fois couvrir

---

\* Maître de conférences à l'Université Lyon 2, LARHRA – Laboratoire de recherche historique Rhône-Alpes, UMR 5190. Cet article doit beaucoup aux conseils de Marie-Emmanuelle Chessel, Nicolas Hatzfeld, Odile Join-Lambert et Paul-André Rosental que nous remercions.

1. Les cotisations sociales apportent les trois quarts des ressources durant les années 1960, puis les quatre cinquièmes à la fin des années 1980. Voir P. VOLOVITCH, « L'évolution des ressources de la protection sociale depuis 1959 », *Revue de l'IRES*, n° 37, 3, 2001, p. 3-29.

2. *Ibid.*

3. B. VALAT, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967)*, Paris, Economica, 2001 ; M. DREYFUS, M. RUFFAT, V. VIET et D. VOLDMAN, « *Se protéger, être protégé* ». *Une histoire des assurances sociales en France*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006 ; G. POLLET, « Sociogénèse de l'État-social français. La société civile contre – ou tout contre – l'État ? » in M. DUPRÉ *et al.* (dir.), *Trajectoires des modèles nationaux. État, démocratie et travail en France et en Allemagne*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2012, p. 103-117.

4. 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.

une population croissante, lui apprendre les mécanismes de la protection sociale et garantir la distribution des prestations, tout en assurant un équilibre financier entre recettes-cotisations et dépenses.

Pour expliquer la capacité des caisses à répondre à ces objectifs, la notion d'« efficacité » de ces organismes et de leurs agents peut être interrogée. Si, pour les sciences de gestion, l'efficacité est généralement définie comme le rapport entre « les résultats atteints et les objectifs visés » – analysés en termes de coûts de gestion et de fonctionnement, de rendement, voire de rentabilité<sup>5</sup> –, la question reste ouverte dans les institutions non marchandes<sup>6</sup>, les services publics ou l'administration<sup>7</sup>, porteurs de critères spécifiques<sup>8</sup>. Cet article s'attache au cas de la Sécurité sociale : quelle place a été attribuée à ces indicateurs financiers et gestionnaires dans la réussite à traiter les risques sociaux et à assurer une certaine justice sociale par la redistribution ? Ces indicateurs doivent-ils seuls être évalués, ou doit-on en inclure de nouveaux, ainsi la qualité du service rendu à l'utilisateur et les liens avec les assurés<sup>9</sup> ? Si ces enjeux traversent toute la période<sup>10</sup>, la place attribuée à ces différents critères évolue au fil du temps. Nous verrons ainsi comment un basculement s'opère au tournant des années 1970-1980 et en analyserons les conséquences sur les modalités du travail au sein des caisses. Il conviendra aussi d'interroger le rôle de la rationalisation bureaucratique, avec ce qu'elle recouvre comme nouvelles méthodes et modes d'organisation (nouveaux outils, nouvelle gestion de l'espace), mais aussi ce qu'elle implique comme nouvelles conditions de travail pour les agents. Les temporalités de ces transformations devront aussi être prises en compte : si Delphine Gardey a bien montré comment cette rationalisation donnait dès l'entre-deux-guerres naissance au bureau moderne dans les services des grandes entreprises<sup>11</sup>, celle-ci n'atteint les caisses d'assurances sociales, devenues caisses primaires de Sécurité sociale, qu'après 1945.

5. H. MAHÉ DE BOISLANDELLE, *Dictionnaire de gestion. Vocabulaire, concepts et outils*, Paris, Economica, 1998, p. 138-139.

6. R. LE DUFF et J.-C. PAPILLON, « Gestion du non-marchand », in Y. SIMON et P. JOFFRE (dir.), *Encyclopédie de gestion*, Paris, Economica, 1997 (2<sup>e</sup> éd.), vol. 2, p. 1605-1626.

7. P. BEZES, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France, 2009.

8. Cette question a fait l'objet d'un numéro spécial consacré à la « gestion des associations à but non lucratif » sous la direction de M.-E. CHESSEL et S. NICOURD, *Entreprises et Histoire*, n° 56, 2009.

9. La question de la qualité des relations entre usagers et agents et de sa place dans l'efficacité des administrations à partir des années 1990 est au cœur de plusieurs travaux de sociologie : A. SPIRE, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008 ; J.-M. WÉLLER, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999 ; V. DUBOIS, *La vie au guichet, relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999 (3<sup>e</sup> éd. 2010).

10. 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. VOLOVITCH, « Protection sociale : les jeux ne sont pas faits », *L'Économie politique*, n° 13, 1, 2002, p. 67-70.

11. D. GARDEY, *La dactylographe et l'expéditionnaire. Histoire des employés de bureau, 1890-1930*, Paris, Belin, 2001.

Un tel questionnement invite plus largement à mettre en lumière le rôle des « activités administratives constituantes »<sup>12</sup> historiquement situées, comme les dispositifs de recrutement, l'organisation du travail, l'évolution des techniques ou la construction de savoirs spécifiques. Ces activités quotidiennes façonnent les administrations et structurent leur fonctionnement : la façon dont ces activités se constituent et se transforment, les valeurs et les représentations qu'elles véhiculent doivent être analysées, tout comme les règles qu'elles portent et les normes qu'elles diffusent<sup>13</sup>. Une telle approche se situe au croisement d'une histoire du travail, des techniques<sup>14</sup> et de la bureaucratie<sup>15</sup>, des travaux sur l'étatisation vue comme « mise en administration de la société »<sup>16</sup> et des rapports entre individus et État-providence<sup>17</sup>.

Mettre au jour ces processus à l'œuvre implique d'ouvrir la boîte noire de la bureaucratie et de s'intéresser à l'action des « *street-level bureaucrats* ». Réservée initialement aux fonctionnaires travaillant directement avec le public, cette catégorie est désormais utilisée pour qualifier le groupe des agents intermédiaires et d'exécution au sein d'une organisation bureaucratique, publique ou privée<sup>18</sup>. Les travaux menés sur ce type d'agents (chez les employés de bureau<sup>19</sup>, dans les Postes<sup>20</sup> ou en matière d'immigration<sup>21</sup>) ont montré combien ils constituent des rouages cardinaux pour leurs administrations, et mis en valeur la pertinence d'un tel angle pour étudier les pratiques opérationnelles et professionnelles. Ces agents intermédiaires et d'exécution, comme leurs évolutions, sont aujourd'hui l'objet de nouveaux chantiers de recherche<sup>22</sup>. L'action de ces bureaucrates dans le champ de la protection sociale reste

12. P. BEZES et O. JOIN-LAMBERT, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, vol. 52, n° 2, 2010, p. 134-150.

13. *Ibid.*, p. 140.

14. C. NEUMANN, « De la mécanographie à l'informatique : les relations entre catégorisation des techniques, groupes professionnels et transformations des savoirs managériaux », thèse de doctorat en histoire, Université Paris X, 2013.

15. G. NOIRIEL, « État-providence et 'colonisation du monde vécu'. L'exemple de la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes », in ID., *État, nation et immigration. Vers une histoire du pouvoir*, Paris, Belin, 2001, p. 289-307 (voir p. 304) ; G. THULLIER, *Pour une histoire de la bureaucratie en France*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1999 ; pour une vision comparative, F. DREYFUS, *L'invention de la bureaucratie, Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, La Découverte, 2000.

16. La bureaucratisation est ici entendue dans le sens d'une acception weberienne du terme (M. WEBER, *Économie et société*, t. 2, *L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport à l'économie*, 1921) ; R. PAYRE et G. POLLET, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, p. 45-46.

17. G. NOIRIEL, « État-providence et 'colonisation du monde vécu' », art. cité, p. 305.

18. M. LIPSKY, *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

19. D. GARDEY, *La dactylographe et l'expéditionnaire...*, *op. cit.*

20. O. JOIN-LAMBERT, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'usager (1944-1973)*, Paris, Belin, 2001 ; ID., « Dossiers de personnel et témoignages : quelles complémentarités ? Faire l'histoire des receveurs et receveuses des Postes (1944-1973) », *Histoire et mesure*, n° 20, 3-4, 2005, p. 103-108.

21. A.-S. BRUNO, Ph. RYGIEL, A. SPIRE et C. ZALC, « Jugés sur pièces. Le traitement des dossiers de séjour et de travail des étrangers en France (1917-1984) », *Population*, vol. 61, n° 5, 2006, p. 737-762 ; C. HMED, « L'encadrement des étrangers 'isolés' par le logement social (1950-1980). Éléments pour une socio-histoire du travail des *street-level bureaucrats* », *Genèses*, n° 72, 3, 2008 p. 63-81 ; dossier « L'observation historique du travail administratif », *Ibid.*

22. M. CARTIER et O. JOIN-LAMBERT, « Promotions et migrations administratives : histoire, ethnographie, approche croisée », *Travail et Emploi*, n° 127, 2011, p. 5-14 ; J. LE BIHAN, *Au service de l'État*.

en revanche un angle mort de l'historiographie, en grande partie faute de sources. Ce sont pourtant ces agents qui, dans le cadre des caisses des diverses branches de la Sécurité sociale (maladie, accidents du travail, famille, vieillesse)<sup>23</sup>, assurent effectivement le fonctionnement des organismes, traitent les dossiers, réalisent le recouvrement des cotisations et la distribution des prestations, en contact ou non avec le public. Des campagnes d'enquêtes orales ont bien été menées durant les années 1970 et au début des années 2000 par le Comité d'histoire de la Sécurité sociale, mais elles ont surtout privilégié une entrée « par le haut » de l'institution, s'intéressant aux prises de décision politique ou aux parcours biographiques des hauts fonctionnaires<sup>24</sup>. D'autres travaux, réalisés auprès d'agents intermédiaires, se sont centrés sur des problématiques de métier en ciblant des services publics<sup>25</sup>.

Très récemment, de nouvelles enquêtes orales ont été réalisées auprès d'une trentaine d'anciens acteurs d'organismes locaux du régime général de la Sécurité sociale (ayant occupé une grande diversité de fonctions, d'exécution ou de direction), par une association régionale visant à conserver la mémoire de la protection sociale<sup>26</sup> ; cela a permis de constituer un riche fonds documentaire et de rendre possible une étude « par le bas » du système<sup>27</sup>. Les orientations privilégiées (thèmes à aborder, approche qualitative envisagée, choix des témoins) ont été définies par les deux types d'acteurs de l'association : universitaires et retraités de la Sécurité sociale. Il a été décidé de croiser des récits de vie au sein de l'institution et des éclairages sur des pratiques professionnelles en fonction de questionnements spécifiques<sup>28</sup>. Le travail a également été conjoint durant les diverses étapes, de la préparation des questionnaires à la réalisation effective des entretiens. Le corpus a quant à lui été constitué en fonction de la diversité des profils recherchés. Il s'agit d'anciens agents chargés, aux différents échelons de l'institution, de tâches administratives ou plus techniques

---

*Les fonctionnaires intermédiaires au XIX<sup>e</sup> siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008 ; Id., « La catégorie de fonctionnaires intermédiaires au XIX<sup>e</sup> siècle. Retour sur une enquête », *Genèses*, n° 73, 2008, p. 4-19.

23. À ces quatre branches s'ajoutent à partir de 1960 les Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) selon le décret du 12 mai 1960. Elles se substituent aux caisses pour recouvrer les cotisations en matière de risques maladie, vieillesse et famille.

24. F. DESCAMPS, *L'historien, l'archiviste et le magnétophone. De la constitution de la source orale à son exploitation*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2001.

25. F. DESCAMPS (dir.), *Les sources orales et l'histoire : récits de vie, entretiens, témoignages oraux*, Paris, Bréal, 2006, p. 108, 185-192 (sur le cas de la SNCF) et 200-210 (sur le cas de la Poste) ; D. LAMOUREUX, « Les archives orales : pour mieux connaître l'évolution des métiers à la SNCF », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n° 31, 2004, p. 16-28.

26. 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.

27. Des extraits de ces entretiens audio et vidéo ont été mis à la disposition des chercheurs sur un site internet : [memoiredutravailalasecuritesociale.org](http://memoiredutravailalasecuritesociale.org).

28. La constitution de ces sources orales, sous forme d'entretiens enregistrés puis transcrits, a été inspirée par divers questionnements portant sur la période de 1945 jusqu'aux années 2000 : reconstituer des carrières, des itinéraires sociaux et professionnels ; éclairer les relations entre l'institution et les usagers ; expliquer le fonctionnement de certains 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. Nous remercions en particulier Martha Gilson pour son aide apportée à la transcription des entretiens.

nécessaires au fonctionnement d'une caisse, en contact ou non avec les usagers. La majorité de ces personnes a connu une carrière ascendante, dont l'effet transparait parfois. Les témoins ont été directement contactés par les membres de l'association, anciens agents de la Sécurité sociale, lorsqu'ils faisaient partie de leur réseau professionnel, ou par le biais de l'Union des personnels retraités des organismes de Sécurité sociale de Bourgogne-Franche-Comté<sup>29</sup>. L'implication des retraités-intervieweurs a été déterminante lors des entretiens, menés de manière semi-directive : leur bonne connaissance de l'institution a permis d'aborder des questions très techniques ; ils ont suscité de nombreuses interactions avec les témoins et ont pu rapidement créer un climat de confiance, libérant la parole sur des sujets parfois considérés comme délicats ; ils ont explicité certaines pratiques ou rites infra-professionnels qui échappent parfois au chercheur extérieur. Mis en perspective et soumis à une lecture critique<sup>30</sup>, ces témoignages, croisés avec des archives de l'institution, constituent des apports essentiels pour saisir précisément ce qui se joue dans le fonctionnement des caisses et connaître les dispositions d'esprit dans lesquelles se trouve leur personnel, mettant ainsi au jour les facteurs d'efficacité mais aussi les faiblesses de ces organismes.

## Un système à la productivité limitée ? Les trois âges bureaucratiques de la Sécurité sociale (1945-années 1980)

### *Une administration parapublique fortement consommatrice de main-d'œuvre (1945-années 1960)*

À la suite des ordonnances des 4 et 19 octobre 1945, les caisses de Sécurité sociale se substituent aux caisses d'assurances sociales – souvent dans les mêmes locaux et avec le même personnel. Alors que ces dernières géraient uniquement le fichier des assurés<sup>31</sup>, ces nouvelles caisses autonomes (les caisses primaires de Sécurité sociale, devenues après 1967 caisses primaires d'assurance maladie ou CPAM) héritent de nouvelles et lourdes missions en matière d'immatriculation – l'État n'étant plus un acteur opérationnel mais un simple contrôleur (par le biais des préfectures puis des directions régionales des affaires sanitaires et sociales après 1974). Cette immatriculation des assurés passe ainsi d'un organisme public (services départementaux puis régionaux des assurances sociales)<sup>32</sup> à un service spécifique des caisses. Dans le cadre de l'objectif initial d'universalité de la Sécurité sociale, l'immatriculation joue un rôle essentiel puisqu'il est décidé de conjuguer identification des assurés et des personnes dans une perspective statistique. Dès lors, elle se réalise de manière conjointe avec le nouvel organisme de statistique, l'INSEE, créé par la loi du 27 avril 1946. Cette mission au sein des caisses génère une masse importante de documents – la déclaration d'emploi du travailleur et la déclaration de changement de situation étant

29. Sur la construction du réseau mémoriel, nous renvoyons à Y. LEQUIN et J. METAL, « À la recherche d'une mémoire collective : les métallurgistes retraités de Givors », *Annales. Économie, Sociétés, Civilisations*, n° 1, 1980, p. 149-166.

30. F. DESCAMPS (dir.), *Les sources orales et l'histoire*, op. cit. ; D. VOLDMAN (dir.), « La Bouche de la vérité ? La recherche historique et les sources orales », *Les Cahiers de l'IHTP*, n° 21, 1992.

31. Témoignage de France Crusseray, ancien agent de la caisse des assurances sociales de Côte-d'Or, 9 février 2010. France Crusseray entre à l'âge de 16 ans à la caisse lors de sa création, en 1930.

32. M. DREYFUS et al., « *Se protéger, être protégé* »..., op. cit., p. 94 et 144.

fournies par l'employeur en plusieurs exemplaires. Comme le souligne un ancien agent, « avant l'informatique, le service immatriculation de la caisse recevait des mètres cubes de papier par an »<sup>33</sup>. Cet enregistrement de nouveaux assurés 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 – même si les pratiques professionnelles destinées à trier, classer et stocker les informations écrites, restent assez proches de celles de l'entre-deux-guerres<sup>34</sup>. Un personnel est ainsi mobilisé à temps complet pour classer les fiches :

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 doubles prénoms, toutes ces manipulations. Il y avait un dénommé Roger qui ne faisait que ça, il cherchait les mal classées, il mettait un point d'honneur à rechercher et à toujours trouver ce qui était perdu.<sup>35</sup>

Appartenir au service immatriculation procure une certaine fierté aux agents, d'abord parce qu'il s'agit d'un espace où se trouve une documentation stratégique pour la caisse :

Beaucoup d'allées et venues, tous les services venaient consulter ce fichier. La quinzaine d'employés était très fière d'être au cœur de ce qu'ils appelaient « le cœur de la caisse primaire ».<sup>36</sup>

Mais cette fierté vient aussi de la conscience d'une certaine responsabilité vis-à-vis des assurés, que les agents doivent identifier et organiser selon leur régime de protection sociale – actions essentielles pour le système<sup>37</sup>. Ces opérations consistent en l'immatriculation proprement dite (dont découle un volumineux échange de correspondance avec le service de l'INSEE qui attribue les trois derniers numéros), l'assujettissement (qui exige du service une « petite compétence » pour désigner la catégorie, donc le régime d'appartenance, dont relève l'assuré) puis enfin le réglage de la question des subsistants en cas de département différent entre lieu de travail et lieu de vie, ce qui engendre encore « tout un échange de paperasse »<sup>38</sup>.

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

34. D. GARDEY, *Écrire, calculer, classer. Comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines (1800-1940)*, Paris, La Découverte, 2008.

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

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*

Toutes ces activités, dans le contexte d'une faible mécanisation, nécessitent un personnel croissant pour absorber l'augmentation du volume de travail. Les caisses doivent donc embaucher régulièrement, faisant de ces organismes des entreprises fortement consommatrices de main-d'œuvre. La CPAM de Côte-d'Or recrute ainsi annuellement 60 à 70 personnes (notamment des liquidateurs et des contrôleurs) au cours des années 1960, ces recrutements étant aussi proportionnels à l'essor des demandes de prestations lié à la généralisation de la protection sociale. On embauche en outre beaucoup d'auxiliaires (on en trouve alors entre 30 et 50 par caisse), « personnel tampon qui pouvait répondre aux augmentations de volume de travail »<sup>39</sup> et être licencié en cas de baisse d'activité. Cette situation démontre l'existence d'une certaine flexibilité de la main-d'œuvre au cours de la période.

L'autre souci des caisses tient à la contrainte qui oblige à fonctionner dans des locaux mal adaptés, où les déplacements sont peu rationalisés. Par ailleurs, très vite la place se fait rare. Cette difficulté se pose particulièrement pour les caisses d'assurance vieillesse qui héritent des archives vieillesse – dossiers vivants servant à établir la carrière de l'assuré et ses cotisations ouvrant droits à la retraite – constituées depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. Ces organismes, structurés à l'échelon régional<sup>40</sup> pour gérer les assurés de plusieurs départements, doivent se doter là encore de services spécialisés. Il faut organiser les dossiers constitués au fil des régimes successifs, depuis la loi sur les retraites ouvrières et paysannes de 1910, les cotisations vieillesse des assurances sociales (1928-1945) et les assurances vieillesse dans le cadre de la Sécurité sociale à partir de 1945 – ce qui suscite là encore une masse énorme de documents papier et engendre des besoins en stockage colossaux. La caisse vieillesse de Dijon doit ainsi placer ces dossiers non seulement dans des locaux spécifiques, mais aussi à la cave et au grenier<sup>41</sup>.

La carrière des assurés est donc mise en fiches et classée. Ces classements sont fondamentaux car chaque régime (notamment par capitalisation ou redistribution) a une organisation qui lui est propre et ouvre à des droits particuliers. Le compte individuel de l'assuré est éclaté entre ces différents systèmes de retraite, qui sont autant de savoirs que doivent maîtriser les agents des archives. Un témoignage évoque cette obligation de bien connaître les spécificités matérielles de chaque support en fonction des systèmes de retraite :

Pour les retraites ouvrières et paysannes, on trouvait des fiches classées par ordre alphabétique, il y avait des fiches également, de grands livres et les retraites ouvrières et paysannes dans les années 50-60, [...] c'était un système de capitalisation et elles ouvraient simplement droit à une rente forfaitaire. Donc il n'y avait pas de calcul compliqué, il s'agissait simplement de savoir si l'assuré avait cotisé ou pas aux retraites ouvrières et paysannes. C'était donc un classement alpha et les fiches étaient classées, si mes souvenirs sont bons, à la fois à la cave et à la fois au grenier. [...]

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

40. 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).

41. Témoignage de Gabriel Manière, entré à la Sécurité sociale en 1958, sur les archives vieillesse de la caisse de Dijon, 28 février 2013.

Ensuite pour les assurances sociales, là aussi c'était des fiches cartonnées qui avaient été établies avant 1945, écrites pour les cotisations maladie à l'encre noire et pour les cotisations vieillesse à l'encre rouge. Elles étaient classées également [...] par ordre alphabétique, là aussi elles étaient dans un endroit spécial, ça représentait un volume très important puisque, je répète, on avait huit départements.

Et puis ensuite pour la période de la Sécurité sociale, il y avait à la fois ce qu'on appelle les bordereaux employeurs, c'est-à-dire que chaque année les employeurs font une déclaration [...] des cotisations qui ont été versées, qu'ils doivent verser à la Sécurité sociale et sur lesquels figurent nominativement tous les salariés ; alors ces documents, ils existent toujours actuellement même si maintenant ils sont établis numériquement. En général, à l'époque on conservait tous ces bordereaux et ils nous permettaient éventuellement de faire une recherche spécifique [...] et permettaient aussi d'établir ce que l'on appelle le compte individuel de l'assuré.<sup>42</sup>

Le continuel reclassement de ces fiches et de ces dossiers en fonction de leur extension sur des mètres linéaires, ainsi que leur manipulation selon les besoins des techniciens décompteurs (chargés de liquider les droits à la retraite), constituent une des missions essentielles du service archives. Les tâches restent identiques à celles de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle : elles nécessitent de travailler dans la poussière, perché sur une échelle, et de se déplacer constamment dans les rayons, de la cave au grenier. Un témoignage évoque ces tâches considérées comme relativement pénibles :

On a connu une époque où, à la limite, on travaillait encore un peu comme au XIX<sup>e</sup> siècle, c'est-à-dire que les dossiers étaient dans des classeurs qu'on appelait les classeurs à sangle et un tel classeur pouvait contenir dix dossiers, quinze dossiers [...] et était simplement posé sur des étagères, mais des étagères qui montaient à trois mètres de haut, qui avaient un système d'échelles pour aller chercher ce classeur à sangle. [...] Bon, on avait vingt ans, mais enfin, ça représentait quand même une certaine pénibilité.<sup>43</sup>

Cette faible rationalisation du travail et les coûts salariaux élevés sont compensés par plusieurs facteurs : la baisse des coûts d'administration par rapport au temps des assurances sociales (diminution corrélée à la réduction du nombre de caisses primaires, passées de 600 durant l'entre-deux-guerres à environ 150) et l'augmentation des recettes liée à la fois au relèvement des cotisations sur les salaires, passées de 8 à 12 % en 1945, à la majoration générale des salaires après la Libération et au plus grand nombre de cotisants<sup>44</sup>. Mais dès la fin des années 1950 apparaissent les premières critiques relatives aux frais de personnel. Ainsi dans le journal *L'Économie* du 2 mai 1957 dénonce-t-on les frais de gestion croissants des assurances sociales (caisses primaires, caisses régionales vieillesse, caisses régionales de Sécurité sociale) et des caisses d'allocations familiales – en hausse respectivement de 13,9 % et 12,2 % par rapport à 1955. Or selon le journal, « ces coefficients de hausse s'expliquent par le fait que 85 % des frais de fonctionnement des caisses représentent des frais

42. *Ibid.*

43. *Ibid.*

44. Les recettes passent ainsi de 2 228 millions de francs en 1944 à 6 967 millions en 1945.



de personnel »<sup>45</sup>. En réponse, le ministre du Travail et de la Sécurité sociale, Paul Bacon, évoque pour la première fois la nécessité de faire des réformes de structure et de résoudre certains problèmes de gestion des organismes<sup>46</sup>. L'introduction de la mécanisation sera une première étape dans l'amélioration de la productivité.

### ***La lente mécanisation du travail bureaucratique : de faibles gains de productivité (années 1960-1970)***

Au cours des années 1960 et 1970, la généralisation de la mécanisation modifie l'organisation du travail et les métiers de la protection sociale. Ainsi l'emploi de sténodactylographes se développe à large échelle et contribue au renforcement de la féminisation des emplois des caisses de Sécurité sociale. Mais comme lors de son apparition dans les bureaux des grandes entreprises des années 1930, la mécanisation – amorcée dès la fin des années 1940 dans certaines caisses avec l'usage de différentes générations de machines à carte perforée – s'accompagne aussi de nouvelles exigences de rendement. Non sans conséquences sur la pénibilité de certains travaux « mécaniques », en particulier chez les mécanographes<sup>47</sup>. Le caractère répétitif des tâches entraîne aussi une véritable « prolétarianisation des employés et employées » concernés, comme les dactylos dont le travail est peu valorisé – phénomène identique à celui décrit par Delphine Gardey pour l'entre-deux-guerres<sup>48</sup>.

La diffusion de la mécanisation modifie également les méthodes de travail, notamment dans les services prestations des caisses d'assurance maladie. On utilise par exemple à partir des années 1965-1970 les machines facturières Logabax ; mais les éléments essentiels du remboursement doivent encore être rédigés manuellement avant d'être saisis sur ces machines. Cela produit un décompte en plusieurs exemplaires et génère une bande perforée exploitée 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 de leur utilisation autant que celle des procédures de contrôle constituent un frein aux gains de productivité. Ces difficultés sont mises en avant par un ancien membre du service comptabilité de la CPAM de Besançon dès le début de son entretien :

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 ne correspondait plus au papier initialement fait par les techniciens et

45. Cité par J.-C. POIRIER, « Le déficit de la Sécurité sociale à travers la grande presse française de 1945 à nos jours », in *Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale, Actes du 106<sup>e</sup> congrès national des sociétés savantes, Perpignan, avril 1981*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 1982, p. 164.

46. *Combat*, 7 janvier 1958.

47. D. GARDEY, *La dactylographe et l'expéditionnaire...*, op. cit., p. 136-137 et C. NEUMANN, « Intensification du travail, santé et qualification des mécanographes (1945-1970) », in A.-S. BRUNO, E. GEERKENS, N. HATZFELD et C. OMNÈS (dir.), *La santé au travail, entre savoirs et pouvoirs (XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011, p. 83-96.

48. D. GARDEY, *La dactylographe et l'expéditionnaire...*, op. cit., p. 137.

contrôlé par le service comptable. Et lorsque ce qu'on faisait était juste, on était contents, ravis, mais quand on cherchait notre erreur, et bien des fois les quatre personnes que nous étions, nous, on cherchait, on se donnait un coup de main mutuellement.<sup>49</sup>

Autre problème, la surexploitation de ces machines entraîne des pannes fréquentes auxquelles les agents doivent faire face tout en palliant le manque de pièces de rechange à la fin des années 1960 par le recours au système D et à l'entraide entre collègues. Ces actes de solidarité sont largement valorisés dans les témoignages :

Nos machines sont tombées en panne plusieurs fois, mais Jean-Pierre [...] s'est lancé là-dedans. Il a fait un stage et nous réparait tout le temps avec sa petite boîte à outils, parce qu'il se promenait dans la maison avec sa petite caisse à outils et réparait les machines comme il pouvait pour ne pas appeler le technicien à tout moment parce que ça tombait en panne. Bon on va dire que les machines avaient une production de 5 000 dossiers dans une journée, et on en produisait 7 000. [...] Elles chauffaient, ça n'allait pas, elles étaient encrassées par le papier et tout ce qui s'ensuit. On repiquait [...] sur les anciennes machines qu'on avait mises de côté et qui devaient partir à la déch' et Jean-Pierre [...] avait dit 'non, on va les garder, parce qu'il faut avoir des pièces'. Le temps d'avoir les pièces, c'était un commerce dans ce temps-là, on avait du mal à les avoir et il démontait, mais des fois il n'arrivait pas à les remonter.<sup>50</sup>

Les locaux inadaptés constituent aussi un obstacle 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. Ceci 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. Même si la médiation d'un agent archiviste est encore nécessaire, le système permet de limiter les déplacements et d'assurer une meilleure gestion de l'espace de stockage. Il rend aussi possible le traitement d'un plus grand nombre de dossiers, et donc l'absorption de la hausse continue du nombre d'assurés. Il relève néanmoins d'une logique organisationnelle qui semble dépassée dès sa mise en place :

Le silo a été conçu dans la caisse en 1981, donc le dossier, c'était un dossier des années 70, mais c'était trop tard, je veux dire quand on a mis le silo en fonctionnement, on commençait avec l'informatique, on progressait rapidement... À la limite, il était obsolète quand il est arrivé, on était déjà en retard d'une évolution, d'une guerre, mais c'est vrai que ça a été quand même tellement vite.<sup>51</sup>

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

50. *Ibid.*

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

### ***Le tournant modernisateur et gestionnaire : diffusion de l'informatique et réduction des coûts de gestion (années 1970-1980)***

Le développement de l'informatique<sup>52</sup> 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 continue des effectifs ayant montré ses limites. Ces évolutions font suite à la première grave crise financière de 1967, plus particulièrement en matière d'assurance maladie dont les comptes sont structurellement déficitaires depuis les années 1960<sup>53</sup>. Ceci conduit à séparer la gestion du régime général de Sécurité sociale « en branches » autonomes (vieillesse, maladie, accidents, famille) par les ordonnances du 21 août 1967. Désormais, l'équilibre financier des comptes de chaque branche est suivi de manière très précise et devient un enjeu essentiel. La situation financière de la Sécurité sociale se détériore encore au cours de la décennie 1970 : les dépenses croissent plus vite que les recettes (20 % contre 16 à 17 % en 1978-1979), ce qui crée un déséquilibre financier conséquent.

Pour y remédier, Jacques Barrot, ministre de la Santé, présente le 25 juillet 1979 un important plan de redressement de la Sécurité sociale, destiné à éponger un déficit de 23 milliards de francs pour les années 1978 à 1980. Il se conjugue surtout avec une volonté de réaliser d'importantes économies de gestion au sein même de l'institution et d'améliorer le rendement. Dans cette perspective, Jean Farge, secrétaire d'État à la Sécurité sociale de 1979 à 1981, édicte plusieurs circulaires entraînant la mise en place 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 publique<sup>54</sup> et réduire les coûts de fonctionnement.

Dans les caisses d'assurance maladie, la première étape de l'informatisation concerne les fichiers d'assurés au sein des services immatriculation et prestations des caisses. Ces institutions doivent 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 papier par le biais du séquentiel indexé grâce au matériel informatique de l'époque, l'IRIS50. Cette opération est lourde tant sur le plan technique (la mise à jour d'un dossier impliquant le déroulement de l'ensemble des bandes du fichier, soit environ douze heures) qu'en termes de mobilisation du personnel spécialement formé pour cette tâche. Elle s'étend ainsi sur plusieurs années (trois ans pour la CPAM de Côte-d'Or).

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

53. B. VALAT, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967). L'État, l'institution et la santé*, Paris, Economica, 2001, p. 434-435.

54. J. CHEVALLIER, « La gestion publique à l'heure de la banalisation », *Revue française de gestion*, n° 115, 1997, p. 31 ; O. JOIN-LAMBERT, *Le receveur des Postes...*, op. cit., p. 206.

Surtout, la transformation des dossiers papier en fichiers informatiques entraîne une nouvelle définition des assurés, en particulier dans le service prestations. En raison de la lourdeur de l'opération, une sélection est effectuée : il s'agit d'enregistrer uniquement les assurés « actifs ». Le service prestations de la CPAM de Côte-d'Or choisit de ne considérer comme actifs que ceux qui ont perçu des prestations depuis moins de deux ans. Les dossiers des autres assurés ne sont donc pas concernés par cette opération de modernisation – ce qui entraîne d'importantes réclamations de ces derniers contestant l'effet de seuil d'une telle mesure. Par ailleurs, 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 sûrs que l'ordinateur n'allait pas perdre les données... En tout cas on a 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 prunelle des yeux.<sup>55</sup>

Le remplacement effectif du fichier papier des assurés par des microfiches 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, ce qui déplaît à une partie du personnel :

D'abord parce que cela changeait leurs habitudes, et puis aussi, il faut bien le dire, la petite visite au service immatriculation était l'occasion de faire une petite causerie et de venir voir les collègues.<sup>56</sup>

L'arrivée de l'informatisation accélère les processus de paiement des prestations ou de traitement des dossiers, comme dans les caisses de vieillesse pour les droits des assurés. La caisse vieillesse de Dijon est alors en pointe en matière de compte individuel et de calcul préalable de la retraite ; elle est présentée comme caisse pilote en 1983 lors de la réception de Pierre Bérégofoy, 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 prestation<sup>57</sup>. Mais la lente diffusion des postes informatiques ralentit considérablement les gains de temps réalisés par ailleurs ; aussi la liquidation des dossiers de retraite n'est-elle pas accélérée, en raison de la faiblesse du nombre de postes par équipes :

En 1983, 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 huit ou dix 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

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

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

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

une seule machine à calculer pour dix agents et où on attendait que la machine – c'était des machines à calculer à moulinette – 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 envoyé.<sup>58</sup>

Des années 1945 aux années 1980, les caisses réussissent donc à atteindre leurs objectifs visant à traiter les risques sociaux et assurer une certaine justice sociale par la redistribution. Dans le même temps, 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<sup>59</sup>. Mais ces gains 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. Cette difficile informatisation des caisses durant cette décennie 1970 n'échappe d'ailleurs pas aux critiques pour son incapacité à faire les économies escomptées, tant sur le plan des coûts de gestion des organismes que sur celui de la limitation de la hausse des coûts de l'assurance maladie. Un déficit de la Sécurité sociale réapparaît dès 1981 et l'équilibre financier n'arrive plus à être assuré<sup>60</sup>. Autant d'obstacles donc à une efficacité qui serait strictement fondée sur des critères de rentabilité et de rendement. Une part des efforts repose alors 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. Les motivations de ces agents doivent dès lors être analysées pour comprendre leur implication dans la réussite d'une telle institution.

### **Les agents des caisses de Sécurité sociale : un personnel mobilisé au service de l'institution**

La question de l'adhésion des agents à l'institution, à sa politique de gestion des ressources humaines et de formation du personnel, ainsi qu'à ses objectifs, est essentielle pour comprendre leur degré d'investissement.

#### ***Discipliner et former son personnel : la construction d'une « culture d'entreprise » par la direction des organismes***

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 par le décret du 12 mai 1960<sup>61</sup>. 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

58. *Ibid.*

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

60. J.-C. POIRIER, « Le déficit de la Sécurité sociale à travers la grande presse française... », art. cité, p. 165.

61. Ce décret fixe la répartition des attributions entre direction et conseil d'administration.

ce personnel au fonctionnement bureaucratique. En cette matière, c'est plutôt la continuité avec les pratiques bureaucratiques des assurances sociales qui domine, comme le montre l'analyse des notes de services et circulaires de la caisse primaire de Mâcon au cours des années 1940. La manipulation des tiroirs et des fiches, et notamment pour des raisons « hygiéniques »<sup>62</sup>, est réglementée de la même manière avant et après 1945. Le directeur qui incarne l'autorité tente toujours d'imposer le calme, le silence, la discipline<sup>63</sup> – parfois non sans difficultés, s'il faut en croire le nombre de circulaires sur ce sujet –, le respect des horaires (8h-12h et 14h-18h15) soumis à contrôle (un chef de service doit s'assurer de la présence de l'agent à son poste)<sup>64</sup> et le bon usage des nombreux matériels de la bureaucratie. Le directeur a pour mission de diffuser une forme de « culture d'entreprise » à ses salariés : les spécificités de l'institution et de son fonctionnement, ses normes et ses valeurs. Par ailleurs, il tente de créer un sentiment d'attachement à sa caisse ou à sa branche. Si les assurés sont dans de rares cas présentés comme des présumés « resquilleurs » auxquels il faudrait faire la « chasse »<sup>65</sup>, ils constituent le plus souvent l'argument prioritaire pour pousser les agents au travail. Dans les notes internes émanant de la direction, on met ainsi en avant la réelle qualité de service que peuvent attendre en retour des assurés qui versent des cotisations. On insiste aussi sur la réputation de l'institution. Critiquant les bavardages au sein de son organisme, le directeur de la caisse de Mâcon veut ainsi que « cela cesse au plus tôt attendu que les assurés sociaux ne nous paient pas pour ne rien faire. On sait, au dehors, tout ce qui se passe à la caisse »<sup>66</sup>. On rappelle également aux agents leur responsabilité morale vis-à-vis de ces prestataires.

L'agent doit avoir assimilé et intériorisé cette culture et ces règles avant de pouvoir poursuivre sa carrière au sein de la Sécurité sociale. L'institution recrute 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 quelquefois »<sup>67</sup>.

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. Ceci répond à la nécessité de disposer d'un personnel formé aux nouveaux métiers de la protection sociale en lien avec les nouvelles techniques (mécanographiques puis informatiques). Parallèlement, à la suite du décret du 12 mai 1960, se met en place le Centre d'études supérieures de Sécurité sociale (CESSS), qui permet de former le personnel d'encadrement et de direction des caisses. L'une des caractéristiques de la Sécurité sociale consiste dès lors à valoriser la formation interne, payée par les caisses,

62. 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 cité note 27.

63. Note de service n° 37, 20 juillet 1944, caisses d'assurances sociales ; note de service n° 14, 18 octobre 1947, CPAM de Mâcon ; note de service n° 15, 3 octobre 1949, CPAM. Comité d'histoire de la Sécurité sociale de Bourgogne Franche-Comté (CHSSBFC).

64. Note de service n° 47, Mâcon, le 8 juin 1948, CPAM. CHSSBFC.

65. Circulaire n° 36/49, Mâcon, le 16 juin 1949, CPAM. CHSSBFC.

66. Note de service n° 15/49, Mâcon, le 3 octobre 1949, CPAM. CHSSBFC.

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

de son personnel, permettant une régulière promotion au sein de l'institution<sup>68</sup>. Les conditions de cette promotion sont explicitées dans la convention collective interbranches de 1957, où est précisé pour chaque emploi le niveau d'études et de compétences requis.

Si tous les entrants n'ont pas connu une ascension professionnelle, cette possibilité motive en tout cas une grande partie du personnel. Certains parviennent même à devenir agents de direction. Le parcours de Gabriel Manière est de ce point de vue évocateur. 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, donnée à Dijon par l'Union des caisses de Sécurité sociale, d'animateur régional de formation professionnelle, 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 CPAM de la Côte-d'Or, chef de la division des retraites à la caisse régionale d'assurance maladie de Dijon, directeur de la caisse nationale des allocations familiales (CAF) de Belfort en 1984 puis directeur de la CAF de Montbéliard en 1986<sup>69</sup>. Cet exemple n'est pas atypique : tous les agents de direction de notre corpus ont connu une ascension similaire – repérés parmi les meilleurs éléments des employés, ils sont encouragés à progresser par la voie interne. C'est aussi le cas de Claude Petitbrouhaud<sup>70</sup>. Entré comme garçon de course en 1959, il devient technicien des décomptes au service prestations. Il est invité par son chef de service à développer ses connaissances de la législation. Après plusieurs années de formation continue et un passage au CESSS, il devient agent de direction. Ces parcours sont illustratifs de cette génération de directeurs entrés par la « petite porte » dans les années 1950-1960<sup>71</sup>, qui connaissent bien la production et maîtrisent les rouages de l'institution nécessaires à la démonstration de l'aptitude aux fonctions de direction<sup>72</sup>.

S'il est difficile de généraliser à partir de notre corpus, où les cas d'ascension professionnelle sont peut-être surreprésentés, les quelques exemples dont nous disposons montrent en tout cas la possibilité d'accession à l'encadrement pour des personnes entrées comme simples agents d'exécution. Cette perspective de passer ainsi du statut d'employé à celui de cadre distingue la Sécurité sociale de l'administration française, où de tels exemples d'ascension sont alors plus rares<sup>73</sup>. L'itinéraire

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

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

70. Témoignage du 12 janvier 2010.

71. Cette génération d'agents de direction est par ailleurs souvent syndiquée. Au sein de notre corpus, plusieurs agents sont membres de FO ou de la CGT.

72. J.-Y. SAULOU, « Pour une histoire du management dans la protection sociale », art. cité p. 408-412.

73. O. JOIN-LAMBERT, « Dossiers de personnel et témoignages... », art. cité, p. 114 ; P. FRIDENSON, « Could Postwar France Become a Middle-Class Society ? », in O. ZUNZ, L. SCHOPPA et N. HIWATARI

de Gabriel Manière montre aussi la 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 publique<sup>74</sup>. La valorisation par les caisses de leurs meilleurs personnels permet de former des agents de direction très pragmatiques, maîtrisant les mécanismes concrets, capables d'analyser les forces et faiblesses des différents postes. Les 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-managers<sup>75</sup>.

### *Adhérer aux enjeux du rendement ?*

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, de pièces ou de dossiers sortis, de recherches effectuées. Ceci correspond au déménagement de la caisse dans de nouveaux locaux et à la substitution aux chemises à sangle de boîtes en fer placées sur des rayons à hauteur d'homme. Mais le temps de référence pour réaliser les opérations est parfois calculé de manière un peu naïve par un encadrement mal adapté, ce qui profite aux salariés comme aime à le rappeler avec malice un agent du service :

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.<sup>76</sup>

Au cours de la décennie 1960, 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, de même que le volume et les nuisances sonores<sup>77</sup>. Pour souffler et tenir le coup, les salariés s'y ménagent des temps de convivialité, notamment autour de la nourriture. Ces quelques minutes volées sont d'ailleurs difficiles à exprimer dans ce témoignage, car de l'ordre de « l'interdit » et hors de l'activité professionnelle :

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

(dir.), *Social Contracts Under Stress. The Middle Classes of America, Europe, and Japan at the Turn of the Century*, New York, Russell Sage Foundation, 2002, p. 92.

74. M. CARTIER et O. JOIN-LAMBERT, « Promotions et migrations administratives... », art. cité, p. 5-14.

75. *Ibid.*

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

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



un petit casse-croûte, oui un petit sandwich, ça n'a pas duré longtemps mais c'était sympathique, voilà.<sup>78</sup>

Si le rythme de travail s'accélère, 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-t-il non seulement les liens de camaraderie entre collègues, mais aussi le sentiment d'appartenance. Un de ces moments est ainsi mis en exergue avec une certaine fierté face à son collègue-intervieweur par un ancien membre du service comptabilité :

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. Notre équipe (nous étions huit à ce moment-là, huit personnes) un jour 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.<sup>79</sup>

Ce souci du service social, qui transparait chez des témoins peut-être particulièrement sensibles à cette cause, confère une certaine responsabilité dont ces agents semblent être pleinement conscients, quel que soit le service dans lequel ils exercent. Ce témoin, chargé des décomptes des prestations vieillesse au cours des années 1960, illustre bien cette disposition d'esprit, même si son engagement syndical (au sein de la CGT) le rend peut-être particulièrement sensible aux questions de protection sociale :

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 à 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, il y avait des assurés sociaux, il y avait des salariés et que, finalement, c'était quand même leur vie et leur retraite qu'il y avait comme objectif.<sup>80</sup>

Cet investissement des agents constitue l'un des facteurs de réussite des caisses à assurer leur mission de service public. Cela semble s'expliquer par l'adhésion à un mode de gestion du personnel qui valorise la promotion professionnelle interne,

78. *Ibid.*

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

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

mais tient aussi à l'intégration d'un des objectifs redistributifs de ces organismes. 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 – que l'on peut qualifier de culture d'entreprise – d'agents de caisses de Sécurité sociale, tandis que se codifient ses normes, ses pratiques, ses valeurs, renforcées par une sociabilité spécifique : on sort, ou on partage ses loisirs, entre agents de la Sécurité sociale. Cette période propice au phénomène d'appartenance au groupe se retrouve également dans l'administration publique où se constituent des corps professionnels<sup>81</sup>. Apparaît aussi le sentiment selon lequel ces agents, comme la population des assurés pour laquelle ils travaillent, participent à la même dynamique de protection sociale, permettant la création entre eux d'un lien de confiance tacite. Or celui-ci semble déterminant durant notre période et doit être questionné, pour évaluer de quelle manière il contribue aussi à leur efficacité.

### **La hantise du « bureau de poste » : établir des relations spécifiques avec les assurés comme objectif prioritaire**

Lors d'un colloque à Lyon en 1983, Pierre Laroque, fondateur de la Sécurité sociale puis président de l'Union nationale des caisses d'allocations familiales, 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.<sup>82</sup>

Cette opinion a beaucoup marqué les représentations<sup>83</sup>. 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 très 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, Pierre Laroque aborde ainsi régulièrement la question des « relations publiques » et des « problèmes de contact avec les allocataires » au cours des réunions publiques et assemblées générales<sup>84</sup>. La question des « relations publiques dans la Sécurité sociale » fait l'objet d'un thème du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales de 1963<sup>85</sup>. Cette perception est également renforcée par les études sociologiques menées au cours des années 1990,

81. O. JOIN-LAMBERT, « Receveurs et receveuses des postes sous la IV<sup>e</sup> République », *Le Mouvement social*, n° 212, 2005, p. 11-33.

82. 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. Évolution récente et perspective d'avenir », *Prévenir*, n° 9, 1984, p. 134.

83. Cette vision d'un bureau de poste présenté comme repoussoir doit elle-même être 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... op. cit.*, p. 45-73.

84. 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.

85. V. DUBOIS, *La vie au guichet... op. cit.*, p. 8.

toujours sur les guichets des allocations familiales<sup>86</sup>. 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.

### ***Quelles relations à distance avec les assurés ?***

#### ***Coopération et espaces de négociation***

Le traitement des dossiers d'assurés entraîne de fait des « liaisons » ou des « médiations institutionnelles »<sup>87</sup> à distance entre bureaucrates et bénéficiaires. Les « interdépendances » entre ces acteurs ont surtout été décrites comme des relations inégales, comme le souligne Gérard Noiriel pour les retraites ouvrières et paysannes :

Les employés de la Sécurité sociale vivent parce qu'il y a des ayants droit. À l'inverse, ces derniers subissent quelque part le pouvoir des agents ; pouvoir anonyme, inaccessible, au cœur des rages impuissantes de tant d'assujettis.<sup>88</sup>

Qu'en est-il durant notre période ? Si les interdépendances existent, elles semblent davantage s'exprimer dans le cadre d'une relation de confiance, qui trouve par exemple sa traduction concrète en matière d'assurance vieillesse dans les échanges qui se nouent entre l'assuré et le liquidateur, chargé de traiter son dossier individuel. Et ce, particulièrement pour les populations qui arrivent à l'âge de la retraite au cours des décennies 1950-1970 et ont vécu tant les soubresauts de l'histoire que les évolutions de la législation sociale. Le technicien doit alors mobiliser un certain savoir et une bonne connaissance du siècle pour croiser parcours biographique, conjoncture historique et étapes de l'État social :

On a connu des époques, et moi je l'ai connu en tant que technicien, où nos clients, nos futurs retraités, c'étaient des gens qui étaient nés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup>, et donc qui avaient connu les guerres et les périodes de guerre [...] ; alors pour liquider des prestations, fallait aussi être un peu historien, il fallait connaître un peu l'histoire parce que [...] vous aviez tous les cas. Vous aviez les gens qui ont continué de travailler donc aucun problème ; il y a eu les mobilisations, il y a eu la clandestinité, il y a eu les arrestations, les internements, les déportations, les prisonniers de guerre, les gens qui sont partis travailler en Allemagne, soit volontairement, soit en service de travail obligatoire et toutes ces périodes-là, c'étaient des périodes qui ne figuraient pas, bien sûr, dans les comptes des assurés sociaux et où on avait certains moyens de recherche. Mais ici ou là on devait demander aux assurés des pièces et des justificatifs pour pouvoir couvrir une période. Y compris des liaisons avec des caisses allemandes, parce que les Allemands avaient une sécurité sociale aussi qui était bien organisée et on pouvait retrouver notamment soit pour le service de travail obligatoire ou les volontaires en Allemagne, où les assurances allemandes nous donnaient des éléments... Donc il y avait une question d'archives, mais aussi une question de connaissances historiques, de façon à pouvoir rétablir un droit, le plus juste possible, y compris avec les lacunes dont les assurés volontairement ou involontairement pouvaient faire la

86. *Ibid.*

87. L. BOLTANSKI, *Les cadres. La formation d'un groupe social*, Paris, Éditions de Minuit, 1982, p. 53.

88. G. NOIRIEL, « État-providence et 'colonisation du monde vécu' », art. cité, p. 306.

démonstration parce que tout le monde ne voulait pas forcément dire exactement où il était et ce qu'il avait fait.<sup>89</sup>

Ce procédé met en avant l'importance du caractère déclaratif de l'opération : c'est à l'assuré de déclarer le lieu d'exercice, la durée du travail et le type d'employeur (sur un document désigné comme « reconstitution de carrière »), le liquidateur confrontant alors ces déclarations avec les fiches des régimes vieillesse successifs depuis les retraites ouvrières et paysannes (ROP), sur lesquelles sont censés se trouver les justificatifs des cotisations, jusqu'aux bordereaux employeurs de la Sécurité sociale. Dans les faits se joue une véritable négociation entre l'assuré et l'agent, car les situations sont souvent complexes en raison des épisodes de guerre et de crises, des périodes de travail à l'étranger ou dans les colonies où certains documents ont disparu après les décolonisations (des archives retraite en Algérie auraient été ainsi détruites après 1962). On se contente alors d'attestations sur l'honneur ou de témoignages<sup>90</sup>.

La reconstitution de la carrière telle qu'elle est présentée par l'assuré se fait donc tout au long d'échanges avec le liquidateur qui suit le dossier individuel. Loin d'un pouvoir bureaucratique anonyme, les agents doivent « faire avec » les lacunes, volontaires ou involontaires, des parcours biographiques des individus. Un espace de négociation est donc ouvert et une nécessaire collaboration doit exister car le compte individuel est éclaté (ROP, fiche comptable d'assurances sociales, éléments du compte social de l'assuré) et l'assuré social doit fournir des éléments nécessaires à la pré-liquidation des droits. C'est le résultat de cette interaction qui permet au final d'établir la « carrière de papier » du bénéficiaire et les droits à la retraite qui en sont issus. Si elle rend possible pour l'assuré de déclarer ou non ce qu'il souhaite, cette négociation à distance accorde aussi un pouvoir discrétionnaire à l'agent, que l'on retrouvera dans d'autres administrations<sup>91</sup>, pour valider ou non les déclarations selon leur crédibilité estimée. Cela disparaît au cours des années 1980 lorsque la construction progressive d'un compte unifié de l'assuré réduit cet espace de discussion – elle correspond aussi à un changement générationnel des salariés arrivant à l'âge de la retraite.

### ***Inventions et réinventions du guichet : de nouveaux types de relations avec les assurés***

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 critiquées<sup>92</sup>. Les organismes peinent à répondre à la demande croissante, et de nombreuses CPAM connaissent au début des années 1960 un grand retard 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 la création de postes d'agents spécialisés dans l'accueil du public. Ces agents sont généralement des femmes, parfois déjà employées dans l'organisme comme sténodactylos. Le premier agent d'accueil de

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

90. *Ibid.*

91. A. SPIRE, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raison d'agir, 2008 ; ID., « Échapper à l'impôt, La gestion différentielle des illégalismes fiscaux », *Politix*, n° 87, 3, 2009, p. 143-165.

92. Témoignage de Bernard Thomas, 2 février 2010.

la CPAM de Besançon entre 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 règlement et améliorer la productivité du traitement 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 hôtesse<sup>93</sup>. Leurs interventions sont particulièrement appréciées des usagers. Si des organismes font le choix de développer les paiements différés par le biais de mandats postaux, certaines caisses décident de décentraliser leur centre de paiement pour désengorger leur siège : 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, et donne une grande responsabilité aux agents locaux, sur lesquels repose la réussite du système. Cette proximité est particulièrement appréciée des assurés, qui intègrent la visite de ces centres dans leur quotidien et s'approprient symboliquement les lieux. La visite du jeudi « à la Sécu » des mères se retrouvant avec leur marmaille bruyante entre ainsi dans les habitudes, tandis que le jour de marché (mercredi ou samedi selon la commune) constitue la journée la plus chargée<sup>94</sup>. Le contact est direct avec le public, sans grille ni hygiaphone, mais le personnel doit travailler sous le regard des assurés et la pression de la foule. Et il doit en effet faire face à un certain nombre de difficultés, comme le manque de place pour recevoir le public, en particulier lors de « l'affluence des grands jours », la gestion de la foule et le travail avec « du bruit, des enfants »<sup>95</sup>.

Dans le cadre d'un système de Sécurité sociale avec un statut ouvrant des droits, les échanges sont assez standardisés avec l'assuré, qui apporte des documents techniques pour le traitement de son dossier. Une chaîne se met en place : un liquidateur regarde si les feuilles sont correctement remplies, prépare le dossier liquidé pour le décompteur. Celui-ci reproduit sur ce décompte les différentes prestations qui sont à servir et passe le dossier au vérificateur, qui vérifie le tout puis transfère un document-caisse aux caissiers pour le paiement : « c'était une chaîne de travail qui était assez rôdée »<sup>96</sup> – le caissier, responsable de la gestion des fonds en liquide, joue un rôle essentiel dans ce dispositif<sup>97</sup>. Dans les petits centres, comme à Paray-le-Monial où seule une centaine de paiements par jour est assurée au cours des années 1960, le

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

94. Témoignage d'Édouard Arredi, fils d'une assurée et lui-même ancien agent de direction, et de Jean-Marc Paris, décompteur chaîne paiement direct en CPAM, 9 décembre 2009.

95. Témoignage de Jean-Marc Paris, décompteur chaîne paiement direct en CPAM, 9 décembre 2009.

96. *Ibid.*

97. Témoignage d'Hervé Auclair, caissier en CPAM, 6 janvier 2010.

personnel peut même être réduit au minimum (le caissier et le chef de centre)<sup>98</sup>. Ce système taylorisé ne connaît qu'une faible mécanisation. Il faut attendre le milieu des années 1970 pour voir l'installation de transporteurs de documents sous la banque afin d'éviter les déplacements, « mais sans révolutionner vraiment la chaîne de travail pour les paiements en caisse »<sup>99</sup>. Malgré les coûts de gestion élevés liés au fonctionnement de ces centres, ils sont néanmoins maintenus le plus longtemps possible par la caisse de Saône-et-Loire. Et le personnel très attaché à ce système de paiement en espèces s'investit pour en améliorer l'efficacité, afin de servir au plus vite l'utilisateur et réduire le temps d'attente :

Là, pour prouver que le paiement en caisse était quelque chose d'efficace, on a même été jusqu'à faire des tests, et on est arrivé à une performance de moins de trois minutes entre l'arrivée d'un assuré et sa sortie avec son paiement liquide sur lui, mais bon, finalement, les paiements en caisse, ça a vécu.<sup>100</sup>

Malgré ces succès, ces centres de paiement disparaissent progressivement au cours des années 1980 face aux nouvelles techniques de paiement informatisé et centralisé dans les CETELIC.

### *À la rencontre de l'utilisateur*

Certains organismes choisissent également de privilégier des solutions visant à rencontrer l'utilisateur. C'est le choix de nombreuses caisses d'allocations familiales qui, à la suite de la caisse parisienne dont la pratique remonte à l'entre-deux-guerres, recrutent dès leur mise en place des agents payeurs destinés à verser en espèces le montant des prestations aux mères de famille<sup>101</sup>. Il s'agit par là de montrer que les allocations appartiennent à l'ensemble de la famille et non seulement à son chef, mais aussi de considérer les épouses comme directement responsables de l'éducation des enfants, et plus fiables que leur mari longtemps soupçonné de « boire les alloc' »<sup>102</sup>. La pratique du système de paiement à domicile se diffuse très largement au cours des années 1950 et 1960 : près d'un tiers des caisses (entre 1945 et 1960) choisissent ce système pour la majorité de leurs allocataires salariés (le paiement par agents payeurs représente près de 38 % des prestations à l'échelon national en 1969)<sup>103</sup>. Dans les CAF de Belfort et Montbéliard, ils assurent ainsi plus de 90 % des paiements, entraînant la manipulation de sommes en espèces considérables<sup>104</sup>. La formule séduit car elle est souple<sup>105</sup>, permet d'éviter des frais de mandats postaux qui restent lourds et

98. *Ibid.*

99. Témoignage de Jean-Marc Paris, décompteur chaîne paiement direct en CPAM, 9 décembre 2009.

100. *Ibid.*

101. En région parisienne, le nombre d'agents payeurs passe de 159 en 1944 à 360 en 1970.

102. 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.

103. J. HOCHARD, « Le paiement des prestations familiales par agents payeurs, 1931-1981 », *Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale, Actes du 112<sup>e</sup> congrès des sociétés savantes de Lyon, 1987*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 1988, p. 247-262.

104. Témoignage de Jean-Paul Guillemin, 20 juin 2012.

105. Il suffit à l'agent payeur de verser les prestations en échange d'un « bulletin de présence », preuve de l'activité professionnelle du chef de famille.

donne l'occasion aux organismes d'établir des contacts humains avec les allocataires. Rémunérés à la pièce, ces agents payeurs qui travaillent une dizaine de jours par mois (il s'agit de retraités ou de salariés combinant deux activités) comptent aussi sur les pourboires substantiels versés par les familles pour arrondir leur fin de mois. Cette pratique de portage plaît en effet beaucoup aux allocataires<sup>106</sup>. Elle est parallèle à celle, très appréciée également, des postiers qui apportent à domicile les prestations familiales versées par mandats postaux. En relation directe avec les familles, ils bénéficient eux aussi du même avantage coutumier du pourboire. Ces gratifications des usagers prennent une valeur particulière pour ces métiers aux revenus relativement faibles et, pour les postiers, aux conditions de travail dégradées<sup>107</sup>.

D'autres caisses souhaitent aider les usagers à se renseigner sur leurs droits et les accompagner dans leurs démarches. C'est particulièrement le cas des organismes d'assurance vieillesse qui gèrent plusieurs départements. Si dans certaines régions les caisses, comme celle de Lorraine, choisissent durant les années 1950-1960 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 papier dans leur totalité<sup>108</sup>. 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 la presse) dans l'ensemble de leur territoire. En Bourgogne-Franche-Comté, ils sont d'abord deux agents, puis des salariés supplémentaires sont recrutés afin que chacun des huit départements relevant de la caisse soit couvert. Le permanencier délivre une demande de retraite, vérifie et valide certaines pièces (l'état-civil, le justificatif d'affiliation aux assurances sociales ou à la Sécurité sociale, etc.) et les porte en mains propres au siège régional où s'effectue la liquidation des droits. Il dispose d'une délégation de la direction, ce qui lui confère une responsabilité importante et une place à part d'agent autonome incarnant et représentant officiellement l'organisme dans les territoires. « C'était un peu des seigneurs », dit un ancien agent<sup>109</sup>. Leur action est également valorisée en raison de la place accordée au contact humain. L'un des objectifs de ces permanenciers est en effet de rassurer les futurs retraités inquiets sur leurs droits :

Ils avaient vraiment l'impression de travailler et de rendre service [...]. Avoir la personne en face, la voir arriver la première fois déconfite, très inquiète et puis la revoir trois mois après très souriante et confiante dans l'avenir.<sup>110</sup>

L'autre but essentiel du face-à-face est de faciliter la liquidation du dossier : le contact direct doit éviter un surcroît de correspondance et une perte de temps. Tant

106. Un sondage mené en 1975 par la CAF de Chambéry qui pratique le système depuis 1954, avec 60 agents payeurs, montre que 96 % des allocataires se déclarent satisfaits et 84 % trouvent le système régulier. J. HOCHARD, « Le paiement des prestations familiales par agents payeurs, 1931-1981 », art. cité, p. 253.

107. M. CARTIER, *Les facteurs et leurs tournées. Un service public au quotidien*, Paris, La Découverte, 2003, p. 115.

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

109. *Ibid.*

110. *Ibid.*

que le compte individuel de l'assuré est éclaté, les délais restent toutefois assez longs (au moins une quinzaine de jours), à la fois pour délivrer l'information à l'assuré et pour liquider ses droits. La constitution d'un compte individuel unifié à la caisse centrale permettra par la suite des gains de temps considérables.

La multiplication des centres d'accueil, points permanents d'information, constitue 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 possible la mise en place d'antennes dotées de personnels fixes, dans des locaux mis à disposition par les caisses primaires. Le développement des outils de communication et de numérisation (microfiches, minitel, numérisation), rendant aisé l'accès à un fichier dématérialisé de bénéficiaires, permet aussi la diversification des lieux d'accueil des CAF. Se développe donc au cours des années 1980 une politique d'accueil décentralisée dans les mairies, les centres sociaux et des agences locales. L'objectif est d'offrir un service de proximité tout en « [décongestionnant] l'accueil du siège qui devenait un problème quasi ingérable »<sup>111</sup> ; ce qui implique une responsabilisation et une polyvalence d'agents disposant d'une bonne connaissance des droits sociaux et d'une maîtrise de l'outil informatique<sup>112</sup>.

Cette dispersion se heurte cependant à de nouveaux obstacles au cours des années 1990. L'accueil des allocataires et les services qu'il 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 ; d'où une réduction des effectifs et du fonctionnement dans les centres d'accueil – cette transition étant qualifiée de « transfert de compétences »<sup>113</sup>. Les centres d'accueil voient également leur ouverture au public limitée, particulièrement 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 caisse<sup>114</sup>.

L'analyse des témoignages des anciens agents de la Sécurité sociale contribue à expliquer la réussite de leur institution. Malgré des coûts élevés, la volonté au sein des différents organismes territoriaux de s'adapter aux besoins des usagers et aux réalités locales constitue bien un des critères de leur efficacité. Cette dernière ne saurait donc être mesurée sans prendre en compte le critère de qualité du service rendu aux assurés. La capacité de ces organismes à promouvoir une action de proximité a très concrètement permis un apprentissage progressif du fonctionnement

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

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

113. *Ibid.*

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



de la protection sociale et façonné la « mise en administration » de la société au cours des Trente glorieuses. Ces diverses expériences ont également contribué à créer un climat de confiance entre assurés et agents de caisse, facilitée, comme dans le cas des receveurs des postes<sup>115</sup>, par une certaine proximité des origines sociales – ce qui nuance une vision exclusivement négative et inégale des relations entre les deux types d’acteurs<sup>116</sup> et la représentation d’un pouvoir strictement anonyme<sup>117</sup>. Dans ce dispositif, les agents intermédiaires et d’exécution de la Sécurité sociale ont donc joué un rôle déterminant, tant pour répondre aux objectifs de relation avec les usagers que de distribution 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 d’une institution à « visage humain » disparaissent toutefois progressivement à partir des années 1970 et 1980, lorsque les caisses sont contraintes, dans un contexte de déséquilibre financier, de réduire leurs coûts de gestion et de fonctionnement. C’est le cas de la pratique du portage des prestations familiales à domicile par les agents payeurs, dont le déclin commence dès les années 1970 : elle représente à l’échelon national 22,7 % du paiement des prestations familiales en 1970, 10,3 % en 1976 et 0,1 % en 1983. L’arrivée massive des femmes sur le marché du travail – celles-ci étant alors moins présentes au domicile – et la généralisation de la pratique des comptes bancaires et postaux contribuent à expliquer le recul de la formule. Mais son facteur déterminant reste le coût du circuit des agents payeurs, dénoncé à la fois par le ministère, les directions régionales et, à partir de 1973, la Cour des comptes. Le système est dès lors condamné à disparaître<sup>118</sup>. Malgré les discours officiels, ce processus de disparition des contacts humains s’accélère au cours des années 1990 avec l’informatisation<sup>119</sup>, 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* visant à améliorer le rapport coût/service<sup>120</sup>. Ce qui 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 des rendez-vous plus sélectifs dans le cadre d’un

115. O. JOIN-LAMBERT, *Le receveur des Postes...*, *op. cit.*, p. 198.

116. 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). Voir V. DUBOIS, *La vie au guichet...*, *op. cit.*, p. VIII.

117. G. NOIRIEL, « État-providence et ‘colonisation du monde vécu’ », art. cité, p. 304.

118. Sur les « nouvelles » relations entre les usagers et l’institution au sein des CAF, nous renvoyons à l’enquête ethnographique menée à la fin des années 1990 et au début des années 2000 par V. DUBOIS, *La vie au guichet...*, *op. cit.*

119. 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.).

120. P. LEFÈVRE, « Théories et stratégies du management », *Les Cahiers de l’Actif*, n° 314-317, 2002, p. 27-38 ; S. DAUPHIN, « Théories du management », *Informations sociales*, n° 167, 5, 2011, p. 8-9.

processus d'individualisation des droits<sup>121</sup>. Assurer leur mission à moindre coût devient alors le nouvel objectif prioritaire assigné aux caisses, quitte à se réaliser au détriment de la qualité du service rendu à l'usager et de la conception universelle des droits sociaux.

---

121. M. LOISON-LERUSTRE et G. PERRIER, « La fabrique des droits sociaux individualisés », *Informations sociales*, n° 178, 4, 2013, p. 124-127.