

MAURICE BANCAREL : La création de la Sécurité Sociale en Andorre : Mémoire d'une ouverture pyrénéenne à la modernité. Bulletin d'Histoire de la Sécurité Sociale n° 48, Juillet 2003, p. 29-46

LA CRÉATION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
EN ANDORRE :
MÉMOIRE D'UNE OUVERTURE PYRÉNÉENNE
À LA MODERNITÉ.

par Maurice Bancarel

La *Lettre d'information* n° 3 de juin 2003 du Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale du Midi-Pyrénées* mérite l'attention à plus d'un titre :

- elle analyse la réussite d'une opération d'ouverture de la Sécurité sociale dans les vallées d'Andorre, alors que, selon la tradition, toute contrainte fiscale ou d'une autre nature était bannie ;
- elle montre aussi l'ingéniosité et la persévérance d'une équipe dynamique, avec, au premier plan, Jean Moitrier aujourd'hui inspecteur général honoraire des affaires sociales, Maurice Bancarel, directeur honoraire de l'URSSAF de la Haute-Garonne et auteur de la chronique et Antoine Ubach, directeur de la Caisse andorrane de Sécurité sociale ;
- elle prouve, enfin, que la notion de service public conserve toute sa vitalité, quel que soit l'environnement. La Sécurité sociale, singulièrement, malgré les turbulences qu'elle traverse, reste une référence incontestée.

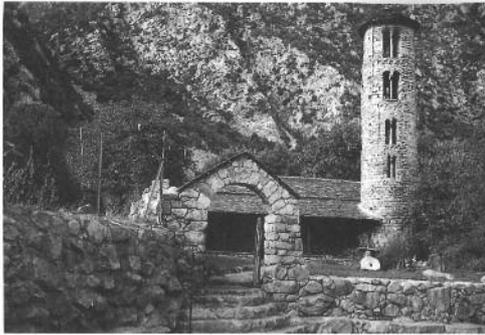
M.L.

Alors que le piémont nord des Pyrénées se ressentait déjà des premiers effets de ce qui allait devenir les « Événements de Mai », le 6 avril 1968, à Andorre-la-Vieille, dans la plus parfaite sérénité, la toute nouvelle Caisse andorrane de Sécurité sociale (CASS) et l'Urssaf de la Haute-Garonne officialisaient leur coopération engagée dix-huit mois plus tôt pour l'ouverture à la modernité sociale des six paroisses d'Andorre¹. La circonstance n'était autre que l'entrée en

* Directeur de la publication : Paule Ricci – Secrétaire de la rédaction : Michel Lages – Conception et réalisation : CRAM Midi-Pyrénées.

1. Canillo, Encamp, Ordino, La Massana, Andorre-la-Vieille, Sant Julia de Loria.

Maurice Bancarel



Le clocher-tour de Santa Coloma (XI^e siècle).
Cliché de Dominique Chauvet publié avec l'aimable autorisation
des éditions Milan-Press

vigueur d'un régime général assurance maladie-accidents du travail-vieillesse dans la Principauté, qui venait d'être acté au 1^{er} avril précédent par le Conseil des Vallées.

Dans ce contexte, de très fraîche innovation, la manifestation du 6 avril avait pour but de présenter le mode opératoire retenu pour la gestion du régime tant aux membres du Conseil des Vallées et à leur syndic général, qu'aux viguiers des deux co-princes représentant pour l'un, le viguier épiscopal, « La Mitre », c'est-à-dire l'évêque d'Urgel et, pour le second, le viguier de France, le président de la République française².

Ladite République voyait, en outre, sa présence renforcée par une importante délégation du ministère des Affaires sociales, conduite par le directeur général adjoint du ministère assisté de plusieurs de ses directeurs régionaux ainsi que de hauts fonctionnaires de l'administration centrale.

2. Le président de la République française, le général Charles de Gaulle.

La création de la Sécurité sociale en Andorre

Le mode opératoire, proposé aux autorités par les promoteurs du système, avait de quoi surprendre tant *ratione materiae* que *ratione loci*. Il surprit... Insolite, aussi bien pour l'époque, qui ignorait à peu près tout de l'informatique mal dissociée encore de la mécanographie, que de son site semi-médiéval d'application lové au cœur de vallées pyrénéennes qui ne passaient pas comme le reste du massif environnant, vues de Paris ou de Madrid, pour être le rendez-vous privilégié des technologies de pointe...

De quoi s'agissait-il ? De rien moins que de cogérer, à distance, entre Andorre et Toulouse, une caisse de Sécurité sociale créée *ex nibilo* par voie d'autorité, qui plus est dans l'urgence, à partir d'une ligne téléphonique reliant un terminal à Andorre-la-Vieille à un ordinateur situé à Toulouse et ceci pour le traitement complet des données d'assurance maladie-accidents du travail-vieillesse et recouvrement par-delà un col de 2 400 mètres d'altitude.

Techniquement, l'entreprise n'avait pas de référent pour un organisme de Sécurité sociale où que ce soit en Europe ou ailleurs. Son choix singulier en dépit des apparences n'en procédait pas moins d'une démarche rationnelle. Ses motivations tenaient, en effet, à la prise en compte d'une série d'impératifs incontournables résultant des contraintes imposées pour les unes par la spécificité de l'Andorre aussi bien géographiques, qu'historiques³ ou sociales, pour d'autres aux performances de qualité et de rapidité qu'il convenait d'atteindre au plus vite pour ne pas faire courir au régime, par trop de retard, le moindre risque de déstabilisation politique, en prêtant attention par ailleurs aux éventualités de dérapage de coût au-delà du seuil de tolérance admissible par un public de cotisants qui découvrait avec la Sécurité sociale la première obligation contributive jamais connue en Andorre depuis l'origine des temps.

3. Le Principat d'Andorra est le dernier territoire pyrénéen à être demeuré autonome dans le cadre des privilèges quasi millénaires consentis du XI^e au XIII^e siècle d'Ouest en Est et du Nord au Sud des Pyrénées aux communautés montagnardes tant françaises qu'espagnoles. À ce titre, l'Andorre, véritable socle de mémoire, a maintenu vivante jusqu'à nos jours, cette expression originale d'autonomie au plus près de l'indépendance que l'on trouve affirmée avec une même force dans les « fors » de Navarre, de Béarn, d'Aspe, de Bigorre, de Foix, d'Aragon, de Sobrarbe, de Val d'Aran et de Catalogne qui confiaient tous, sous couvert d'un hommage symbolique rendu du suzerain féodal assorti parfois d'un rituel à peine courtis, la réalité du pouvoir aux représentants élus des libres communautés valléennes. Ce court rappel

I. CONTEXTE MÉDIÉVAL ET MODERNITÉ SOCIALE IMPOSÉE

Ne disposant d'aucune structure administrative ou para-administrative susceptible de servir de support à l'opération se refusant *a priori*, pour garantir son autonomie, à faire assurer la gestion de son nouveau système de couverture sociale par une institution dirigée de l'étranger, ce qu'aurait très bien pu proposer l'État espagnol par l'extension aux résidents andorrans des services de son Institut Nacional de Prevision (Sécurité sociale espagnole), tout autant que la France avec l'inclusion des mêmes bénéficiaires dans son régime de Sécurité sociale, l'Andorre plaçait d'entrée la gestion politique et technique de son système sous son autorité exclusive.

Le prédicat non négociable se présentait avec autant de fermeté que d'absence de moyens à court comme à moyen terme. Il convenait également de tenir compte, et ce n'était pas là un mince obstacle, du manque d'enthousiasme de la population andorrane. Pour les cotisants tout d'abord, c'est-à-dire au premier chef les employeurs, le plus souvent de nationalité andorrane, l'opposition au système prenait, en Andorre plus qu'ailleurs, racine dans une réaction brute contre toute contribution obligatoire qui là se doublait d'un réflexe identitaire de rejet devant une institution « exotique » importée dans les Vallées pour l'intérêt prioritaire de bénéficiaires autres qu'andorrans⁴.

En effet, l'Espagne, principal fournisseur de main-d'œuvre en toutes catégories d'emplois, mais surtout dans le bâtiment, alors au début d'une expansion spectaculaire qui se poursuit aujourd'hui encore, exigeait de la Principauté, dans le souci de protéger ses nationaux, la mise en vigueur d'un système obligatoire de protection sociale tout particulièrement pour les accidents du travail, nombreux sur les chantiers et qui, en grande partie, restaient sans couverture. Malgré les incitations répétées du Conseil des Vallées, les employeurs andorrans omettaient en effet fréquemment de se garantir de ce type de risques auprès des compagnies d'assurance.

d'une Histoire sacralisée par les siècles permettra de mieux comprendre les difficultés d'une entreprise à composante contributive imposée de surcroît par l'étranger.

4. Le poids des nationaux espagnols, travailleurs ou résidents, était dès cette époque mal ressenti par les Andorrans de souche devenus minoritaires dans leur pays depuis la fin des années 1950. Ils le sont plus encore aujourd'hui.

La démarche espagnole restant sans écho, l'on en vint à Madrid, sans pour autant l'officialiser, à formuler une mise en garde discrète, mais suffisamment diffusée en Andorre aux niveaux utiles, d'une fermeture possible de la frontière andorrane aux transferts de main-d'œuvre venant d'Espagne si les mesures nécessaires n'étaient pas prises en Principauté pour assurer la mise en place, non seulement d'une législation protectrice pour les accidents du travail mais au-delà pour l'institution d'un véritable régime de Sécurité sociale.

La menace, qui était de taille et dont on savait qu'elle pouvait dans le climat de l'époque fort bien se concrétiser, constituait, face aux réticences de l'opinion andorrane, un contrepois qu'il eût été imprudent de négliger.

Il convenait d'obtempérer. L'Andorre *volens nolens* se voyait ainsi dans la nécessité d'élaborer au plus vite, sans adhésion de cœur, une réglementation sociale voisine des systèmes dominants en Europe. Ce qui impliquait dans le même temps de renoncer, en partie du moins, au privilège millénaire consenti à la Principauté par ses suzerains, à savoir l'exemption de toute servitude fiscale ou contributive que ce soit.

On conçoit que sous de tels auspices, la Sécurité sociale, accueillie le plus souvent en Europe comme un bienfait de modernité, se présentait en Andorre sous un jour fâcheux, en fait, celui d'un détachement d'avant-garde d'une invasion fiscale que l'on pouvait supposer devoir être de plus grande envergure à bref délai.

Face à la réactivité latente du corps social, qui allait devoir supporter la charge de l'institution, en d'autres termes les employeurs andorrans qui comme la plupart des nationaux s'estimaient eux et leurs familles suffisamment couverts par les assurances privées, les promoteurs du système : l'inspecteur général des Affaires sociales, Jean Moitrier, désigné au niveau international avec l'accord de toutes parties par l'Élysée, assisté du jeune directeur de la CASS Antoni Ubach et de son directeur financier Jordi Marquet⁵ voyaient s'ajouter, au risque d'une flambée contestataire dont la maîtrise par le Conseil des Vallées était loin d'être assurée, l'absence de personnel

5. Antoni Ubach était diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris. Jordi Marquet venait d'obtenir son diplôme de fin d'études à l'École supérieure de commerce de Toulouse. Ils avaient l'un et l'autre 24 ans. Tous deux en tant qu'agents de service public étaient de nationalité andorrane comme l'exige la loi en Principauté.

qualifié, Antoni Ubach et Jordi Marquet resteront, pendant plus d'un an, les seuls employés de la CASS durant la montée en charge du système.

De surcroît, la Sécurité sociale andorrane ne pouvait compter sur aucun véritable secours des bénéficiaires eux-mêmes c'est-à-dire des assurés sociaux, majoritairement espagnols qui discernaient mal quel pouvait être pour eux l'intérêt de la Sécurité sociale andorrane autonome dont les services se présentaient au premier degré, par l'obligation, comme en France, de supporter les frais médicaux et pharmaceutiques dans l'attente de remboursements dont on ignorait quels pourraient être les délais. Ceci alors qu'en Espagne l'Institut Nacional de Prevision avec lequel les intéressés étaient familiarisés de longue date, assurait par sa médecine de dispensaire la gratuité intégrale des soins et des médicaments. Aux yeux des travailleurs espagnols une adhésion pure et simple à l'Institut de Prevision eut été préférable. On peut penser que le système andorran, directement inspiré par le régime français de Sécurité sociale, aurait été mieux toléré si le parallélisme avait été poussé jusqu'à l'identique avec la France, en incluant les allocations familiales dans l'ensemble du système de protection sociale. L'Andorre s'y était refusée pour des raisons aussi bien financières que démographiques.

Il résultait de tout ceci qu'à s'en tenir à l'assurance maladie, aux accidents du travail et à l'assurance vieillesse, la Sécurité sociale andorrane se devait, pour surmonter son handicap structurel avec la Sécurité sociale espagnole, de se montrer exemplaire par la qualité de son service entièrement ouvert sur la médecine libérale et faire preuve du maximum de rapidité dans ses remboursements. Ce qui exigeait que ces derniers soient réduits au délai le plus court, bien en deçà de ce qu'était, outre Pyrénées, la latence des paiements de l'assurance maladie qui atteignaient parfois un mois plein après l'acte médical. Pour autant, il convenait une fois encore de ne pas s'écarter d'un rapport coût-performance admissible par des cotisans notablement rétifs.

II. LE CHOIX D'UN MODE DE GESTION

Dans la conjoncture du temps, la pratique suivie par les organismes sociaux en Europe n'offrait guère le choix qu'entre deux solutions.

La première se situait dans la limite d'un traitement de mécanographie classique à partir de machines facturières comptables et d'adressage, ce qui laissait subsister de nombreuses contraintes manuelles pour la tenue, la mise à jour et le contrôle en concordance de fichiers séparés. Le potentiel de main-d'œuvre disponible en Andorre, où l'emploi s'orientait avant tout vers le commerce beaucoup plus rémunérateur que l'administration, ne permettait pas de recruter, dans les courts délais imposés par l'urgence, en nombre suffisant, des agents qualifiés.

La seconde hypothèse s'ouvrait sur des perspectives différentes. Elle consistait à faire appel à un centre de traitement électronique. La Sécurité sociale andorrane aurait confié à celui-ci ses travaux les plus lourds : création et tenue de fichiers, appels de cotisations, statistiques, contrôles, tant en amont qu'en aval des tâches ponctuelles actées en mode semi-manuel tels que l'établissement de décomptes et le contrôle des droits, à charge pour l'organisme et son centre façonnier de créer des supports intermédiaires afin d'assurer correctement la tenue en concordance des fichiers et de leurs divers sous-produits en local.

Un tel centre n'existait pas en Andorre, ni non plus dans une proximité tolérable en Espagne. Il aurait pu se trouver en France, en faisant appel à l'Urssaf de Toulouse, dont le centre de traitement aurait été disponible pour des travaux à façon, si les liaisons routières s'étaient trouvées praticables en toutes saisons. Mais le col d'Envalira, avec ses 2 400 mètres et son enneigement lourd de l'automne au printemps constituait un obstacle majeur.

Le temps pressait. Jean Moitrier, arrivé en Andorre au moins de juin 1966, pour le court délai de trois mois⁶ que le ministère des Affaires étrangères lui avait généreusement consenti pour donner le jour au régime de Sécurité sociale andorran, bien qu'ignorant tout de la réalité des Vallées, que sa double qualité de Nancéen d'origine et de haut fonctionnaire français n'avait guère familiarisé avec les lieux⁷ eut tôt fait de prendre la mesure de l'épreuve qui lui était

6. L'implication de Jean Moitrier en Andorre au titre de la Sécurité sociale se poursuivra à l'occasion de séjours souvent pluriannuels jusqu'en 1993.

7. De son propre aveu, Jean Moitrier s'est trouvé en arrivant en Andorre transplanté dans un « autre univers ». Voir « Les Problèmes actuels des Vallées d'Andorre ». Publications de l'Institut d'études politiques de Toulouse 1970, Pédone, 13, rue Soufflot, Paris.

imposée. Aucune solution ne s'offrait à lui dans l'inventaire des schémas classiques auxquels il aurait pu recourir. En désespoir de cause, Jean Moitrier, après l'avoir écartée dans un premier temps, pour les raisons d'ordre géographique précédemment exposées, en vint à reconsidérer l'hypothèse d'une liaison avec l'Urssaf de la Haute-Garonne, quitte à courir l'aventure dans les tentatives de liaisons routières au travers du col d'Envallira. Des contacts furent pris en ce sens entre Jean Moitrier, Antoni Ubach et Maurice Bancarel, directeur de l'Urssaf de la Haute-Garonne dès le mois de novembre 1966. On s'engagea dans une étude de faisabilité. Sur le plan des principes, l'exécution des travaux lourds, dont il convenait de relativiser le volume, pour un organisme qui ne comptait pas excéder à la date de son démarrage, fixée au 31 décembre 1967, plus de 6 500 assurés sociaux, n'était pas *a priori* d'un poids tel qu'il ne put être supporté par les moyens du centre de traitement de Toulouse. En revanche, l'acheminement des supports intermédiaires, comme des produits de toutes sortes à livrer en Andorre par route, présentait toujours les mêmes obstacles. Mais il se trouvait que le directeur de l'Urssaf de la Haute-Garonne et ses collaborateurs, son sous-directeur, Pierre Rouquet et son chef du bureau d'études, Jean-Paul Verdagner, se préoccupaient d'améliorer leurs relations de façonniers avec leur clientèle des Urssaf de Midi-Pyrénées. Une réflexion s'était en effet engagée au niveau de la direction de l'Urssaf pour l'adoption du télétraitement⁸. Informés de cette démarche, Jean Moitrier et Antoni Ubach en vinrent rapidement à envisager l'adaptation du système aux besoins de la Sécurité sociale andorrane. Il s'ensuivit très rapidement une adhésion au télétraitement des deux parties, Andorre et Toulouse, qui décidèrent d'unir leurs efforts pour tenter ce saut dans l'inconnu. Celui-ci tenait en fait de « la fuite en avant » avec, en cas de succès – toute autre hypothèse étant exclue – un double avantage : celui tout d'abord d'éviter une exploitation des données en double par un système univoque de production et d'affranchir par ailleurs, sur le plan des contraintes géographiques, la CASS et l'Urssaf de la Haute-Garonne des servitudes du relief pour l'essentiel des traitements, réserve faite de l'envoi de produits ne présentant pas d'urgence particulière tels que les listings volumineux, l'envoi de bandes magnétiques ou de cartes perforées qui pouvait se concevoir en mode différé par la voie routière.

8. Télétraitement alors qualifié de « téléprocessing ».

III. L'OPTION TÉLÉMATIQUE DE GESTION INTÉGRÉE DÉFINITION ET MISE EN PLACE

L'option se présentait, dans le cadre d'une hypothèse de travaux à façon, par la mise en place, à partir de l'unité centrale, la première dont disposait l'Urssaf de la Haute-Garonne, un ordinateur IBM 1401 à 12 ko⁹, d'une liaison téléphonique commutée avec un terminal IBM 1050 en Andorre comportant une imprimante couplée avec un perforateur de bandes.

La CASS, au vu de la feuille maladie présentée par l'assuré, perforait sur bandes un prédécompte, envoyé à Toulouse par terminal, où il était reçu à la fois sur une imprimante de contrôle et sur cartes perforées. Traités par l'ordinateur, les décomptes étaient renvoyés en Andorre sur l'imprimante locale en trois exemplaires. Un exemplaire était destiné à la caisse, les deux autres adressés à l'assuré. Le décompte pouvait être réglé au choix de ce dernier, soit au guichet de la caisse andorrane ou, si l'assuré le souhaitait, dans n'importe quelle banque andorrane. La CASS avait fait en sorte d'attribuer au décompte d'assurance maladie la qualité de titre de paiement. Dans l'un et l'autre cas le règlement était effectué sur présentation de la carte de l'assuré social qui comportait également sa photographie. Au démarrage du système, dès le 1^{er} avril 1968, l'on prévoyait – ce qui fut tenu – le remboursement de l'assuré de la veille, après l'acte médical, au lendemain¹⁰.

Pour les traitements relatifs à l'encaissement et au recouvrement des cotisations, l'entrée des données : mouvements de fichiers par nouvelles immatriculations ou radiations, règlement des cotisations, calculs et majorations de regards, etc. était signalée par télétraitement au centre de Toulouse qui procédait aussi bien aux appels périodiques

9. En mémoire auxiliaire 5 unités de bandes magnétiques et 1 unité de disques 1405, le tout devait être rapidement remplacé, en 1970, par un ordinateur dit de 2^e génération 360.40 IBM de 128 ko et de disques magnétiques 23.11.

L'inventaire de ce matériel après trois décennies peut prêter à sourire. Il n'en reste pas moins que le résultat atteint, avec à vrai dire quelque ingéniosité, supporterait aujourd'hui encore la comparaison avec nombre de produits obtenus au prix de bien des efforts par des équipes lourdes de concepteurs et de développeurs trop souvent entravés par le poids d'un outillage logistique mal maîtrisé.

10. Très vite ce délai fut réduit en 1968 à la demi-journée par suite du remplacement par une ligne louée de la ligne commutée qui imposait un travail de nuit à Toulouse.

de cotisations sur bordereaux mensuels préétablis qu'à la tenue des comptes avec l'établissement des listes de ceux d'entre eux restés non mouvementés et des feuilles de journée. En ce qui concerne les prestations vieillesse, la structure dite « verticalisée » de la gestion par la CASS de tous les risques sociaux facilitait au maximum la tenue des comptes des assurés qui se faisait en sous-produits de l'encaissement des cotisations par le biais de l'envoi et de l'exploitation informatique de bordereaux préétablis et de leur mise à jour. Chaque année, le montant des cotisations versées et le nombre de points de retraite annuels et cumulés devaient être adressés à l'assuré. Le calcul de la pension de ce dernier était à tout moment possible.

Il va de soi que la comptabilité de l'ensemble et pour les trois types de risques : maladie, accidents du travail et vieillesse, ainsi que l'encaissement et le recouvrement, était entièrement automatisée.

Dans sa forme définitive, le projet fut présenté par Antoni Ubach, au mois de janvier 1967, à la commission sociale du Conseil des Vallées (la Junta de Questions Socials) et adopté à l'unanimité par les conseillers séduits par l'option de téléprocessing et tout autant par les avantages financiers du projet qui limitait à un maximum de huit agents l'effectif du personnel, pour cinq ans. Le choix du téléprocessing relié à un système intégré rendait le nouveau régime bien moins onéreux qu'il n'eût été si l'orientation retenue avait été celle de la mécanographie classique.

On voudra bien prêter attention à l'extrême célérité avec laquelle l'architecture du projet avait été bâtie : arrivée de Jean Moitrier au mois de juin 1966, entrée en collaboration avec Antoni Ubach au mois d'août, premier contact avec le directeur de l'Urssaf de la Haute-Garonne au mois de novembre et, dans le même temps, engagement de multiples démarches de Jean Moitrier et Antoni Ubach tant à Paris qu'à Madrid. Pour ne compter que celles d'entre elles effectuées en France, on soulignera la fréquence des interventions tant auprès de l'Élysée que du ministère des Affaires étrangères sous le double label de son service juridique et de sa direction de l'Europe, de même pour le ministère des Affaires sociales au niveau du département des relations internationales, ultérieurement et après l'accord du directeur de l'Urssaf de la Haute-Garonne, la saisine du Bureau d'organisation et des méthodes de la Direction générale de la Sécurité sociale ainsi que de la Direction régionale des affaires sanitaires et sociales de Midi-Pyrénées.

À ces diverses contraintes devait s'ajouter la nécessité de surmonter à chaque acte public le handicap du Co-Principat avec ses exigences protocolaires de discussions séparées et de signatures en double ainsi que l'obligation permanente de rendre compte au Conseil des Vallées, sans oublier, pour la rédaction des textes, leur traduction en trois langues, catalan pour l'Andorre, castillan pour l'Espagne et bien entendu en français. Les promoteurs du système devaient par ailleurs se heurter à toute une série d'obstacles juridiques qui nécessitèrent la création d'une législation spécifique à la Sécurité sociale d'Andorre qui ne connaissait jusque-là qu'un droit coutumier avec pour unique référence de doctrine, le Code de Justinien (VI^e siècle)...

À partir du mois de novembre 1966, dans le droit fil de contacts avec l'Urssaf de Toulouse, la modernité faisait son apparition dans ce contexte diplomatique-juridico-médiéval sous les espèces physiques des agents de la compagnie IBM dont l'approche « culturelle » n'était pas exactement celle d'historiens du droit...

En un peu plus de six mois, à la fin du mois de décembre, l'édifice, qui n'était pas encore achevé, ne s'en trouvait pas moins, au niveau conceptuel, il s'entend, hors d'eau et à même d'offrir à toute réquisition matière à un propos suffisamment élaboré pour répondre aux interrogations des instances de décisions andorranes, espagnoles, épiscopales et françaises.

Le mérite en revenait en premier lieu à Jean Moitrier qui fit preuve d'une force de conviction peu commune et d'une exceptionnelle capacité de travail relayées par la collaboration d'excellence que lui apporta Antoni Ubach, assisté de son collègue Jordi Marquet et, disons-le aussi, de l'aide fournie par l'équipe directoriale de l'Urssaf.

Dans la foulée et sans le moindre temps mort, Jean Moitrier et le directeur de l'Urssaf de la Haute-Garonne soumettaient à la commission compétente¹¹ du ministère des Affaires sociales, le 3 février 1967, le projet de convention de travail à façon entre l'Urssaf de la Haute-Garonne et l'Andorre. Ce qui revint à faire admettre aux membres de la commission à partir d'une pédagogie aussi courtoise que nuancée, l'existence de l'Andorre en tant qu'entité territoriale et politique reconnue et également la réalité de la télématique,

11. Commission dite « de l'article 37 », disposition du décret du 12 mai 1960 relative à l'établissement des plans d'équipements mécanographiques et électroniques des organismes sociaux.

Maurice Bancarel

sa valeur et ses limites. Ce qui fut fait en ce qui concerne l'Andorre par Jean Moitrier et pour la télématique par le directeur de l'Urssaf de la Haute-Garonne. L'accord du co-prince français intervint peu après. Celui de l'autre co-prince, l'évêque d'Urgel, devait obéir à une latence de plus longue durée que semblait motiver un certain nombre de réserves sur l'utilisation potentielle, hors protection sociale, du « téléprocessing ». Antoni Ubach s'employa très diplomatiquement à les dissiper.

Ainsi, pourvu de toutes les autorisations requises, le dispositif, dûment testé, fut mis en service le 1^{er} avril 1968. Il fonctionna sans incident, dès le premier jour, comme les suivants, pour la plus grande satisfaction de ses promoteurs¹².

IV. UN INCIDENT DE PARCOURS

Trois jours avant la date prévue pour le lancement de l'opération, le 28 mars 1968, après un débat houleux au Conseil des Vallées, les non-salariés firent sécession et refusèrent l'obligation d'assurance qui leur était imposée comme cela s'était produit naguère en France, en 1945, pour la même catégorie socioprofessionnelle. La contestation revêtit même une ampleur à laquelle l'Andorre n'était guère accoutumée. Du col d'Envallira à Andorre-la-Vieille et de là jusqu'à Sant Julia de Loria à la frontière espagnole, l'on vit apparaître, sur la route, pratiquement de kilomètre en kilomètre, le slogan « Fora la SS » véhémentement repris au cours de manifestations de rues par une foule hostile de commerçants et de cultivateurs devant l'immeuble qui abritait les locaux de la CASS. Le Conseil des Vallées prit acte du refus. Les non-salariés, qu'ils fussent commerçants, entrepreneurs ou agriculteurs furent dispensés de l'assurance obligatoire. Comme en

12. Le service put fonctionner sans interruption pendant toute la durée des grèves du mois de mai. La représentation syndicale de l'Urssaf était convenue avec la direction de laisser à cette dernière le soin d'assurer le fonctionnement de la ligne compte tenu du « devoir de solidarité prolétarienne » qui liait le personnel du centre de traitement aux assurés sociaux andorrans. Fort opportunément d'ailleurs car une interruption même momentanée de la ligne aurait pu avoir en Andorre des conséquences fâcheuses pour l'équilibre politique de l'institution. Ce dernier était en effet fragile car depuis les décisions du Conseil des Vallées du 12 juillet 1966 fixant l'entrée en vigueur du système au 29 décembre 1967, date reportée pour des raisons juridiques au 1^{er} avril 1968, l'opposition à l'égard de la Sécurité sociale s'était sensiblement durcie.

La création de la Sécurité sociale en Andorre

France l'adhésion à l'assurance volontaire leur resta ouverte. On notera que de 200 à la fin de l'année 1968, le nombre d'assurés volontaires, 35 ans après le démarrage de l'institution, est d'environ 6 000.

Ainsi, le comportement des non-salariés, à l'égard de la Sécurité sociale, s'est progressivement modéré, passant de l'hostilité déclarée à une forme d'intérêt dont il n'est pas interdit d'espérer qu'elle puisse aller jusqu'à l'adhésion complète du groupe social dissident.

Une protection au moindre coût étendue à l'ensemble des risques maladie, accidents du travail et vieillesse, identique pour tous les assurés, garantissant leurs droits la vie durant quels que soient leurs changements éventuels d'état salarié ou non salarié, grâce à la gestion centralisée d'un organisme unique ne peut manquer de s'imposer, tôt ou tard, comme la solution la plus opportune pour la couverture sociale de la collectivité andorrane.

En revanche, les salariés, qu'il s'agisse d'Andorrans, d'Espagnols ou de ressortissants d'autres nationalités, devaient très rapidement adopter le nouveau système qui n'a pas tardé à les séduire par sa fiabilité, la rapidité des règlements des honoraires et des frais de pharmacie et également par la possibilité de choix très large offerte en matière de soins grâce au recours à une médecine libérale de qualité nettement plus souple et performante que ne peut l'être une thérapie de dispensaire. L'ouverture sur le milieu hospitalier dans des conditions jusque-là inconnues fut également appréciée. Les assurés sociaux andorrans avaient ainsi le choix aussi bien en local de cliniques andorranes qu'au niveau international, pour les soins les plus lourds, des centres hospitaliers de France, Toulouse et Montpellier et d'Espagne à Barcelone.

Les employeurs quant à eux firent preuve dans l'ensemble d'un sens civique satisfaisant. Ils se plièrent, sans trop de mauvaise grâce, à leurs obligations mensuelles de déclarations de personnel¹³ ainsi qu'au règlement des cotisations. Le taux de ces dernières avait été fixé avec modération à 12 % des salaires versés. Le contentieux de recouvrement, spécifique à la Sécurité sociale andorrane, se limita à l'exception en matière pénale, les litiges étant aisément résolus, dans la majorité des cas par la voie de procédures de conciliation amiable, facilitées par les relations personnelles et la contiguïté physique

13. À partir de bordereaux préétablis.

propres à l'Andorre des représentants de l'autorité et de leurs ressortissants.

Dans ce climat d'apaisement que le directeur de la CASS sut ouvrir sur une véritable coopération de toutes les parties pour la bonne marche de l'institution, on doit souligner la parfaite collaboration qui s'est prolongée en synergie durant plus de deux décennies entre le conseil d'administration de la CASS et son directeur¹⁴.

V. UNE DYNAMIQUE DE PROGRÈS

Dans sa démarche de consensus, le directeur de la CASS en vint même, compte tenu de l'assentiment général sur la qualité des services de son organisme, à faire admettre aux assurés sociaux et aux praticiens plus encore le bien-fondé du contrôle médical... En effet, six mois après le démarrage du système Antoni Ubach, pour éviter d'avoir à corriger les dérapages qu'une avancée trop rapide de la médecine libérale n'aurait pas manqué de produire, fit appel en assurance maladie à l'informatique pour introduire l'emploi du « profil médical ».

Au terme de ces premiers six mois, l'opération devait se poursuivre par la suite de semestre en semestre, l'ordinateur établissait une « fiche de position » faisant ressortir, outre l'identité de l'assuré, l'état des prestations reçues en nature et en espèce de même que la ventilation par risque et type d'acte médical. Partant de ce support, le directeur de la CASS au-delà des interventions ponctuelles du contrôle médical associa les praticiens andorrans à des réflexions collectives avec les techniciens de son organisme sur le thème de la surconsommation médicale. Il va de soi que le profil du praticien était également associé à celui de l'assuré social par le nombre d'actes, classés par type de risque, le nombre d'ordonnances et celui de jours d'arrêt de travail, etc. À la fin de l'année 1968, l'augmentation des dépenses médicales pouvait être considérée comme maîtrisée.

Il n'est pas interdit de penser que la moralisation certes relative mais certaine des ressortissants de la CASS pris dans leurs deux

14. Le conseil d'administration de la CASS se composait de : 3 conseillers des Vallées, 1 représentant des employeurs, 1 représentant des salariés, 1 représentant des non-salariés non agricoles, 1 représentant des non-salariés agricoles, 1 représentant des pensionnés, 1 représentant des médecins et du directeur en tant que secrétaire du conseil d'administration.

sous-ensembles, médecins et assurés sociaux, n'ait été facilitée par l'effet correcteur d'un révélateur informatique omniprésent dont l'irruption subite dans des démarches marginales, le plus souvent solitaires, relevait de l' inexplicable pour un milieu qui n'y était pas préparé. La « transcendance » dévolue à l'ordinateur et à « son mystère » aux premiers temps de l'émergence de l'informatique dans la vie collective en Andorre comme ailleurs n'a pas été parfois sans vertu dissuasive... Mais il y eut mieux encore au niveau, du moins, de la tentative. Mettant à profit, au cours de l'année 1971, l'image favorable que la CASS donnait d'elle-même auprès du corps médical, aussi bien par sa compréhension des contraintes de terrain que par sa fermeté, le directeur de l'organisme décida de s'engager plus avant dans la voie de l'innovation en élaborant un projet de traitement de l'information médicale aussi avancée que pouvait le permettre l'infrastructure technique dont disposaient le centre de Toulouse et la caisse andorrane.

Le but poursuivi visait à constituer, à l'aide d'une sémantique adaptée française et espagnole, un thesaurus définissant les diverses pathologies des assurés et la nature des soins de telle sorte que s'établisse entre les divers acteurs, médecins, hospitaliers, assurés et les services de la CASS une interconnexion sûre et rapide permettant de fournir, en fonction des besoins des divers partenaires un historique médical complet et actualisé du malade depuis son groupe sanguin jusqu'à la description de son traitement et aux résultats du dernier examen.

L'ambition du projet était considérable. L'innovation qui transcendait toutes sortes d'oppositions matérielles et corporatives, leurs prétextes éthiques compris, suscita un vif intérêt en France au niveau tant des chercheurs de l'Inserm¹⁵ que du corps professoral de l'université de médecine de Toulouse qui acceptèrent de coopérer sur le terrain en Andorre à l'étude du projet aux côtés de Jean Moitrier, d'Antoni Ubach et de la direction de l'Urssaf de la Haute-Garonne.

L'opération ne put être menée à son terme pour des raisons tenant aussi bien à des obstacles déontologiques qu'à l'impossibilité pour les promoteurs du projet de pouvoir disposer des moyens de traitement informatiques nécessaires.

15. Inserm : Institut national de la santé et de la recherche médicale.

Maurice Bancarel

Il n'en restait pas moins que le fait d'avoir porté à un niveau déjà affiné les premiers concepts d'un système d'information promotionnel constituait pour la CASS, par sa contribution à la recherche, un authentique succès d'estime de la part des spécialistes concernés.

VI. LE SUCCÈS – L'AUDIENGE DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ SOCIALE ANDORRAN DANS LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE DES INSTITUTIONS SOCIALES

Sur le plan concret de ses réalisations, sociales, médicales et son mode de gestion informatique, la CASS, dès le début des années 1970, en vint à un niveau de modélisation tel qui lui valut pour toutes les gestions de risques de voir situé par le BIT¹⁶ et l'AISS¹⁷ le régime andorran de Sécurité sociale au premier rang des plus avancés dans le contexte international. Ce rang fut maintenu au cours des décennies suivantes et validé avec éclat par la distinction que l'AISS décerna à l'Andorre au congrès mondial de l'association à Manille en 1976 en confiant à Antoni Ubach la présentation, à lui seul, de la « Région Europe » toutes tailles d'États confondues. Ce que l'on peut considérer comme une première reconnaissance mondiale de l'Andorre en tant qu'État de droit.

Dans cette reconnaissance de qualité par la communauté internationale, une place privilégiée revenait aux applications informatiques de la CASS. Ces dernières firent l'objet par l'AISS d'une large diffusion mondiale tant au niveau des communications orales au cours de conventions spécialisées que par la voie de bulletins d'informations périodiques adressés aux adhérents de l'association.

Il en résulta en Andorre de multiples visites des services de la CASS et de ceux aussi du Centre national informatique d'Andorre¹⁸ créé en 1974 qui avait pris, sur la base des applications développées avec l'Urssaf de la Haute-Garonne, le relais de cette dernière. Celle-ci voyait dans le même temps le ressort de son centre de traitement s'élargir à la région Midi-Pyrénées et au-delà jusqu'à la création du Cirso¹⁹ qui lui succéda, retirant de sa collaboration avec la CASS

16. BIT : Bureau international du travail.

17. AISS : Association internationale de Sécurité sociale.

18. CNIA (Centre dont la mission est d'assurer désormais l'ensemble des traitements administratifs de la Principauté, Sécurité sociale comprise).

19. Centre d'informatique de recouvrement du Sud-Ouest.

La création de la Sécurité sociale en Andorre

d'utiles enseignements sur l'emploi du traitement à distance. C'est à partir de l'essai andorran réussi que l'Urssaf put ainsi étendre en 1972 ses liaisons à toutes les Urssaf de Midi-Pyrénées constituant ainsi un premier réseau régional qui servit de support aux extensions futures du Cirso, à l'Aquitaine et à la région Centre.

En France, la CASS, sur le plan de la gestion du risque vieillesse, développa durant toute cette période des relations privilégiées avec la Cram Midi-Pyrénées. Elle les poursuit encore.

La dimension prise en Andorre par le traitement des pensions vieillesse, 60 000 bénéficiaires aujourd'hui pour une population d'assurés sociaux d'environ 40 000 actifs, gestion rendue particulièrement complexe par la tenue des comptes de pensionnés des ex-travailleurs migrants, a amené, dès le début des années 1990, la direction de la caisse andorranne à chercher l'aide du BIT et de l'AISS en liaison étroite avec la Cram Midi-Pyrénées. Ces contacts devaient conduire en 1991 à la tenue en Andorre, conjointement avec la Cram Midi-Pyrénées, d'un congrès européen sur la protection sociale en matière de vieillesse et la complémentarité dans ce domaine entre les institutions privées et publiques.

La part inattendue, dévolue ainsi à l'Andorre dans le « leadership » mondial de la protection sociale à tous égards de gestion de risques, n'était en fait qu'un témoignage de reconnaissance à l'égard des performances atteintes et maintenues dans la longue durée par les dirigeants de la CASS.

La réussite de la gestion informatique en était un exemple spectaculaire. Elle avait permis, face à une croissance démographique pratiquement exponentielle, conséquence directe d'un développement économique hors mesure de la Principauté, d'assurer, sans incident de parcours, le passage de traitements pour ainsi dire d'échantillons à l'exécution de travaux de masse. L'Andorre, qui comptait, en 1968, 17 773 habitants, en dénombrait 65 843 en l'an 2000²⁰ ce qui se traduisait par l'accroissement d'un nombre d'assurés sociaux de 6 500 en 1968 à 34 493 auxquels s'ajoutaient près de 60 000 pensionnés. Cette évolution qu'en valeur relative peu de pays ont connu en Europe, allait dans le sens d'un accroissement démographique qui avait été clairement perçu comme inévitable, à hauteur de deux ou trois décennies, par les promoteurs d'un système Jean Moitrier et Antoni Ubach. Ceux-ci avaient en effet bâti leur hypothèse d'expansion démogra-

20. Chiffre du dernier recensement de la population andorranne (année 2000).

Maurice Bancarel

phique par la projection à long terme de l'accroissement de la population que connaissait l'Andorre depuis le début des années 1950.

La certitude étant acquise, le directeur de la CASS en avait tiré, avec son conseiller coopérant Jean Moitrier, la conclusion en faisant choix de la solution la plus avancée qui lui avait été proposée pour la gestion du système : un traitement informatique intégré assorti dans un premier temps d'un mode de liaison à distance avec un centre de traitement à façon. L'on pouvait supposer que cette orientation allant à l'époque dans un sens maximal de progrès, à condition de toujours se tenir sur la crête d'une innovation raisonnable, permettrait avec de sérieuses chances de succès de répondre à ce qui menaçait de devenir à terme une véritable submersion démographique.

La stratégie de développement de la CASS a ainsi consisté à inclure sa dynamique de gestion dans « le temps de cycle » des équipements successifs auxquels elle avait recours qu'il s'agisse à l'origine de celui de l'Urssaf de la Haute-Garonne ou plus tard des moyens du CNIA tout en procédant d'une génération d'ordinateurs à l'autre à l'adaptation corrélative de ses applications pour éviter tout déphasage ou déperdition d'énergie par l'emploi de calculateurs de grande puissance que des systèmes de commandes obsolètes viendraient à brider en amont.

Ce qui supposait d'assumer au niveau tant des dirigeants que des exécutants le choix exigeant d'une discipline de « dépassement » portant l'objectif à atteindre toujours au-delà de l'acquis immédiat. La démarche ainsi arrêtée, parallèle à celle initialisée par l'Urssaf de la Haute-Garonne et son centre de traitement, a permis à la CASS sans solution de continuité de se situer dans un excellent rapport coût-performance que l'on peut directement lier à la singularité internationale reconnue au régime andorran d'assurance maladie, le seul en Europe à n'avoir jamais connu de déficit...

À ce dernier titre, comme à bien d'autres, le fait social andorran, affirmé dès 1968 grâce au savoir-faire du directeur de la CASS, Antoni Ubach et de son conseiller l'inspecteur général des Affaires sociales, Jean Moitrier, s'est offert en termes d'exemple comme la réussite d'une entreprise fermement tenue à sa mission de service public dans une perspective constante de développement avec un maximum de résultats et un minimum de moyens.

Maurice Bancarel
Directeur honoraire de l'Urssaf
de la Haute-Garonne et du Cirso