

## Histoire de l'Urssaf de la Haute-Garonne (1<sup>ère</sup> partie)

### Éditorial



L'étude de l'histoire de l'Urssaf de la Haute-Garonne qui est le sujet de cette première lettre d'information de 2013 a été réalisée par Laureline Bouche, étudiante de l'Institut d'études politiques, à la demande du Comité régional et de la direction de l'Urssaf.

La création de cette Union de Recouvrement résulte de la mise en commun des services d'encaissements des cotisations de la Caisse primaire de Sécurité sociale et la Caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne. A partir du dépouillement des procès-verbaux des conseils d'administration, l'auteur met en avant le rôle précurseur de l'Urssaf de la Haute-Garonne en matière d'informatique sous l'impulsion notamment de son directeur, Maurice Bancarel, ce qui lui permettra de disposer d'éléments statistiques faisant de cet organisme un réel observatoire économique.

Cette étude n'aurait pu être menée à bien sans le soutien et l'implication de l'Urssaf et particulièrement de son directeur, Guy-Francis Raynaud, que je remercie au nom du Comité régional. La prochaine Lettre d'information sera consacrée à la deuxième partie de l'étude qui traite de l'évolution de l'organisme pour s'adapter à l'environnement à partir des années 1990 l'amenant notamment à la régionalisation des unions de recouvrement de Midi-Pyrénées en janvier 2012.

Suite à l'accord de la MSA Midi-Pyrénées Sud, une étude de l'histoire de la MSA de l'Ariège a été confiée par le Comité régional à Mathieu Peter, Docteur en droit de l'Université Toulouse 1 Capitole.

Le dernier Conseil d'administration du Comité régional a arrêté le principe de l'organisation d'un colloque sur la gouvernance de la Sécurité sociale au deuxième semestre 2013 et a chargé le Conseil scientifique de son organisation. Co-organisé par le Comité régional et l'Université Toulouse 1 Capitole, il devrait avoir lieu le 15 octobre 2013 à la Carsat Midi-Pyrénées. J'aurai l'occasion d'y revenir.

Le Président

Michel Lages

# Avant-propos

---

Au 1<sup>er</sup> janvier 2012 est née l'Urssaf Midi-Pyrénées, une des trois premières Urssaf régionales. Elle a regroupé les 8 Urssaf départementales de Midi-Pyrénées, dont l'Urssaf de la Haute-Garonne qui avait été créée en 1953, une des premières de France. Ce caractère précurseur est une des constantes que fait apparaître l'étude de Laureline BOUCHE qui décrit près de 60 ans d'une institution qui a pour rôle d'apporter à la Sécurité Sociale le financement sans lequel rien ne serait possible.

Avec la 2<sup>ème</sup> partie qui paraîtra dans le prochain numéro, cette étude montre bien la continuité des actions menées pour utiliser les meilleures technologies (informatique, dématérialisation) pour faire de l'Urssaf le spécialiste du recouvrement social qui sait s'adapter au contexte économique en accompagnant les entreprises face à la complexité de la réglementation et aux difficultés financières. Elle montre ainsi la mobilisation des hommes et des femmes, dans les services administratifs et les Conseils d'Administration, au service d'une protection sociale toujours fragile mais toujours indispensable.

Guy Francis Raynaud  
Directeur de l'Urssaf Midi-Pyrénées

## Biographie

---

Laureline Bouche, auteur de l'étude qui suit, est titulaire d'un Master de Droit public (mention Droit et administration du secteur sanitaire et social) obtenu auprès de la Faculté de droit et de science politique de Clermont-Ferrand. Elle a ensuite été admise au Centre de Préparation à l'Administration Générale de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse et a eu l'occasion de connaître les organismes de sécurité sociale (Urssaf du Cantal et Caisse d'allocations familiales de la Haute-Garonne) lors de stages ou de contrats de travail durant les vacances universitaires.

## **Les premières Unions de Recouvrement**

existent depuis le début des années 1950. Organismes de droit privé chargés d'une mission de service public, elles assurent l'encaissement des cotisations pour le compte des branches du régime général.

Devenues Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (URSSAF ou Urssaf) en 1963, leurs missions se sont élargies à d'autres organismes au fil des années car elles disposaient de compétences importantes en matière d'encaissement. Elles font partie de la branche recouvrement de la Sécurité sociale. Cependant l'acte de naissance de la Sécurité sociale française datant de l'Ordonnance du 4 octobre 1945 ne prévoyait pas leur existence. Les Caisses primaires de Sécurité sociale et les Caisses d'Allocations familiales encaissaient elles-mêmes leurs cotisations. Cette situation a vite été ressentie comme incohérente dans la mesure où le même travail de recouvrement était ainsi fait deux fois.

Cette ordonnance permettait la création de fédérations ou d'unions de caisses. Ainsi furent créés les services communs d'encaissement de la Région parisienne, des Alpes-Maritimes et d'Ille-et-Vilaine. Après que les organismes aient pu se constituer librement en Unions, les pouvoirs publics ont adopté des textes face aux avantages évidents d'une gestion commune. C'est le docteur Bernard Lafay, alors député de la Seine, qui propose pour la première fois leur généralisation par un rapport qu'il dépose à l'Assemblée nationale le 15 janvier 1952. La seule façon de légaliser la création de services communs de recouvrement des cotisations est alors de légiférer. Pour cela, la loi de finances du 14 avril 1952 prévoit la possibilité pour le Ministre d'imposer l'institution de ces services, services dotés de la même personnalité juridique que les organismes de Sécurité sociale. Leur modalité de fonctionnement est fixée par le décret du 12 septembre 1952 précisant notamment la circonscription des

Unions de Recouvrement. Est ainsi créée l'Union de Recouvrement de la Haute-Garonne en 1953.

Ensuite, en vue de réaliser une amélioration du recouvrement, l'article 45 du décret du 10 décembre 1956 a autorisé les organismes de Sécurité sociale à créer des services communs chargés du recouvrement simultané des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales. Les Unions de recouvrement se sont ainsi vues confier le recouvrement des cotisations d'assurances sociales, d'allocations familiales et d'accidents du travail dues par les employeurs au titre de l'emploi de personnel salarié, les travailleurs indépendants et les assurés volontaires. Mais en raison de la réticence de l'Union Nationale des Caisses d'Allocations Familiales (UNCAF), seulement vingt-deux unions de recouvrement seront créées au 31 décembre 1956<sup>1</sup>.

Face à une situation financière de la Sécurité sociale peu satisfaisante, il convenait de revoir le dispositif. La généralisation des Urssaf intervient grâce au décret du 12 mai 1960 dont l'article 36 stipule : « *Des unions de recouvrement se substituent aux caisses primaires de sécurité sociale et aux caisses d'allocations familiales* »<sup>2</sup>.

Le bon fonctionnement de la Sécurité sociale est subordonné à une rentrée régulière des cotisations dues dans un premier temps aux Caisses Primaires de Sécurité Sociale (CPSS) d'un côté et aux Caisses d'Allocations Familiales (CAF) de l'autre. La généralisation des organes communs de recouvrement a constitué pour Jean-Jacques Dupeyroux une « *heureuse simplification* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Source : Jean-François CHADELAT, « Pour une histoire du recouvrement » entretien réalisé par Bruno VALAT, *Revue d'histoire de la Protection sociale*, n° 1, déc. 2008, Comité d'histoire de la Sécurité Sociale, p. 122 -135

<sup>2</sup> Plusieurs années seront cependant nécessaires pour que les trois départements récalcitrants décident la création d'une Urssaf : le Haut Rhin, le Bas Rhin et la Moselle. Source : idem.

<sup>3</sup> Jean-Jacques DUPEYROUX, *Sécurité Sociale*, Précis Dalloz, 1969, p.619.

# La création de l'Union de Recouvrement de la Haute-Garonne

L'Union de Recouvrement de la Haute-Garonne est créée en 1953, l'une des premières en France, ce qui lui confère un caractère précurseur (I). Ce caractère novateur l'est aussi et surtout par son mode de fonctionnement notamment avec la mise en place et l'utilisation d'un matériel mécanographique puis de l'informatique, façon de travailler qui inspirera ensuite l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale en la matière (II). Par ailleurs, face à un contexte économique souvent affaibli, l'organisme joue un rôle économique et social incontestable au point que l'Urssaf est intégrée à la vie économique en Haute-Garonne (III).



## I- L'apparition et la naissance des services du recouvrement

### Du recouvrement par les caisses primaires et d'allocations familiales à l'appel à un organisme spécialisé.

L'Ordonnance de 1945 prévoyait un régime et des caisses uniques, les Caisses primaires de sécurité sociale. Or, les CAF, créées temporairement au départ, ont été officialisées et maintenues en 1946. Si elles ne l'avaient pas été, les Unions de Recouvrement n'auraient pas vues le jour, l'encaissement des cotisations aurait été assuré par les Caisses primaires.

Le Président de la CAF de la Haute-Garonne, M. Monnier, fait part en octobre 1953 au Conseil d'administration de l'arrêté du 23 septembre 1953 pris par le Ministère du Travail indiquant qu'il serait institué dans le département une Union de Recouvrement. Elle sera chargée du recouvrement des cotisations d'assurances sociales, des accidents du travail, des allocations familiales dues pour les salariés et de celles destinées aux travailleurs indépendants (ainsi que du contrôle et du contentieux).

Il était précisé par le décret du 12 mai 1952 que chaque Union était administrée par un comité de gestion de douze membres. Le Président Monnier indique que pour la Caisse d'Allocations Familiales, sont prévus quatre représentants des salariés et deux travailleurs indépendants, la représentation des employeurs étant remplacée par celle de deux administrateurs travailleurs indépendants<sup>4</sup>.

La date du 1<sup>er</sup> avril 1954 a été choisie par les deux Caisses pour le démarrage de l'Union de Recouvrement, chacune se chargeant de recouvrer les cotisations restant dues pour la période antérieure. A noter que la CAF disposait déjà d'un matériel mécanographique alors que la CPSS n'en possédait pas

Au cours de cette séance du Conseil d'administration, le Directeur Régional de la Sécurité sociale, autorité de tutelle, est en accord avec le Président Monnier pour dire que l'atelier mécanographique de la CAF peut être capable d'assurer « l'encaissement des cotisations, le positionnement des comptes et tout ce qui ressort des obligations prévues par l'arrêté ». Il est alors certain que la CAF est à même, avec cet atelier de faire non seulement le travail qui lui est propre (paiement des allocations) mais aussi d'utiliser pour les besoins de l'Union de Recouvrement, étant en place et prêt à fonctionner en octobre 1953. Le Président affirme alors que le dispositif mécanographique de la Caisse est parfaitement adaptable à l'Union de Recouvrement.

<sup>4</sup> Lorsque la compétence de l'union est étendue au recouvrement des cotisations d'allocations familiales des employeurs et des travailleurs indépendants précise le décret n° 52-1093 du 12 sept. 1952, JO p. 9312.

## La mise en place progressive de l'Union de Recouvrement de la Haute-Garonne.

Si la naissance de l'Union de Recouvrement en Haute-Garonne marque une avancée dans le domaine de l'encaissement des cotisations, sa mise en place se fait progressivement. L'année 1954 est marquée par la recherche de solutions pour le recouvrement des cotisations, alors que la Caisse Primaire met à disposition son personnel, son matériel et ses locaux dans un premier temps et que la CAF avance 500 000 (anciens) francs de frais de fonctionnement.

L'Union de Recouvrement doit faire des choix. Le matériel mécanographique de la CAF est adopté pour le recouvrement des cotisations.

Dès 1956, le Directeur Régional de la Sécurité sociale souligne que « l'Union de Recouvrement fonctionne et elle remplit son rôle »<sup>5</sup>. Il parle d'une réussite.

De nouvelles préoccupations voient alors le jour : la mise en place d'un personnel spécifique, y compris concernant le Directeur et l'Agent-comptable ainsi que la recherche de locaux.



Un service dans les premiers locaux, rue des Arts

## La gestion de l'Union de Recouvrement.

Elle est gérée par un Comité de Gestion de seize membres<sup>6</sup>, émanant de la CAF et de la Caisse primaire. Le Comité de Gestion a pour tâches essentielles de voter les budgets de l'organisme, de nommer les agents de direction, de contrôler l'application des dispositions

législatives et de ses propres délibérations par le directeur, de contrôler le bon fonctionnement de l'Union de Recouvrement. Il désigne chaque année son Président et son Bureau comprenant le Président, trois Vice-Présidents, un Trésorier et un Secrétaire. Monsieur Escafit en assurera la Présidence depuis la création en 1954 jusqu'en juin 1968<sup>7</sup>.

Concernant la nomination du Directeur de l'Union de Recouvrement, les opinions divergent au sein du Comité de Gestion. Le Bureau a considéré après discussion qu'il était inutile de procéder à un appel de candidature puisque les deux directeurs seraient candidats<sup>8</sup>. Or, le directeur de la Caisse Primaire affirme qu'il ne peut l'être pour deux raisons : les charges à la direction de la Caisse Primaire l'empêchent d'envisager celle de l'Union et le matériel de la CAF ayant été choisi pour assurer les traitements mécanographiques, de ce fait, le Directeur de la CAF connaît ce matériel. Le Bureau propose de demander à ce dernier de prendre la direction de l'Union ; cette candidature de M. Mathieu sera retenue et le Comité le désignera comme directeur de l'Union de Recouvrement. Une seule candidature d'Agent-comptable a été présentée, celle de M. Cabannes, Agent-Comptable de la CAF et est retenue. En 1954, intervient également la désignation du directeur-adjoint M. Mosnier et du sous-directeur M. Bancarel (antérieurement chef du service contentieux).

Dès le mois de septembre 1955, M. Mathieu soumet sa lettre de démission au Comité de Gestion, la direction de l'Union de Recouvrement est alors assurée par l'intérim du directeur adjoint M. Mosnier (avec l'aide de M. Bancarel). Celui-ci l'assurera jusqu'à la désignation et l'installation du nouveau Comité de Gestion, comme il en est décidé en décembre 1955. A l'unanimité, le Comité de Gestion désigne comme directeur Maurice Bancarel le 26 juin 1956 et fixe la date de

<sup>5</sup> Procès-verbal réunion Comité de Gestion de l'Union de Recouvrement de la Haute-Garonne, 10 avril 1956

<sup>6</sup> Décret n° 52-1093 du 12 septembre 1952 complétant et modifiant le règlement de l'administration publique du 8 juin 1946 pour l'application de l'ordonnance du 4 octobre 1945 relative à l'organisation de la sécurité sociale, article 42c.

<sup>7</sup> L'article 6 des statuts précise les pouvoirs du Président qui « assure la régularité du fonctionnement de l'Union conformément aux statuts. Il préside les réunions du Comité de Gestion et du Bureau. Il signe tous les actes et délibérations. Il représente l'Union en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il représente l'Union devant les autorités administratives compétentes ».

<sup>8</sup> Ce qui se traduirait par une économie, aucun texte ne prévoyant une augmentation de son coefficient.

l'entrée en fonction à compter du 1<sup>er</sup> juillet de la même année<sup>9</sup>.



Maurice Bancarel, directeur (à gauche)

Concernant la gestion du personnel, le recrutement de certains cadres se fait par un examen en 1954. Une partie du personnel de la Caisse primaire et de la CAF est mis à disposition mais certains agents seront renvoyés à leur organisme car déclarés inaptes à leur nouveau poste. En 1955, l'Union de Recouvrement compte 96 agents qualifiés d'« *absolument indispensables* » par le Président<sup>10</sup>. Par ailleurs, elle rencontre des difficultés dans le classement indiciaire du personnel et une prime de rendement est payée au personnel.

Il reste à trouver une solution pour lutter contre l'absentéisme excessif, probablement dû au surpeuplement des locaux. Le Bureau du Comité de Gestion, en accord avec la Direction, a décidé à l'unanimité de procéder au recrutement d'agents auxiliaires<sup>11</sup>. Dès le mois de mai 1957, le retard est résorbé de moitié. Vingt ans après, on retrouvera ce problème d'absentéisme<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Le Directeur Régional précise lors de la réunion que les responsabilités incombent au nouveau directeur dès la date de nomination avant même d'être agréé. L'agrément de M. Bancarel est donné le 8 avril 1957.

<sup>10</sup> Procès-verbal réunion Comité de Gestion de l'Union de Recouvrement de la Haute-Garonne, 20 juillet 1955.

<sup>11</sup> Procès-verbal Comité de Gestion, 1<sup>er</sup> mars 1957.

<sup>12</sup> En 1977, alors que la stabilité des effectifs de l'Urssaf se confirme, augmente l'absentéisme féminin. Pour ces agents, hors congés annuels, le taux d'absentéisme a progressé de 14,31 % en 1976 à 16,88 % en 1977 alors que pour les hommes, il a un peu diminué (6,06 % en 1977, 6,32 % en 1976). Cette situation grève la production des services et ne peut être compensée de manière satisfaisante par le recours à une main d'œuvre d'auxiliaire, les possibilités d'embauche ayant été réduites par l'ACOSS. Source : Rapport d'activité 1977.

En matière de gestion, le gouvernement Debré va restreindre les pouvoirs des administrateurs par le décret du 12 mai 1960<sup>13</sup> et désormais, les organismes de Sécurité sociale sont bicéphales<sup>14</sup>.

Par l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967, à l'élection des administrateurs est substituée leur nomination et le paritarisme instauré<sup>15</sup>. Cette ordonnance change fondamentalement la règle du jeu créant les caisses nationales et l'ACOSS. L'UNCAF et la FNOSS, auxquelles le Comité de Gestion avait adhéré en 1954 et qui étaient des organismes nationaux fédéralistes créés par les forces vives de l'Institution, sont remplacés en 1968 par l'UCANSS (Union des Caisses Nationales de Sécurité Sociale).

En 1968, le Comité de Gestion de l'Urssaf émanant des caisses constituantes est remplacé par un Conseil d'administration, installé le 1<sup>er</sup> mars 1968 en Haute-Garonne.

### **Le choix des locaux, un débat passionné**

Au moment de la mise en place de l'Union de Recouvrement en 1954, plusieurs propositions sont faites quant au lieu du siège social : Caisse Primaire, Caisse Vieillesse, CAF. Le Comité de Gestion propose que le siège de l'Union de Recouvrement soit à la Caisse Primaire, sous réserve de l'acceptation de son Conseil d'administration. Après son refus, le siège social de l'Union de Recouvrement est installé à la CAF<sup>16</sup>.

Rapidement, il apparaît nécessaire de trouver une solution en la matière. Le service d'encaissement des cotisations partage les locaux de la CAF dont l'éparpillement des services<sup>17</sup> ne suffit pas à répondre au manque

<sup>13</sup> A noter que la plupart de ses dispositions restent toujours en vigueur aujourd'hui.

<sup>14</sup> Les compétences sont réparties entre le Conseil d'Administration et un exécutif ou plus précisément un directeur. D'une manière générale, ce dernier va assurer le fonctionnement de l'organisme et obtient une compétence exclusive en matière de gestion du personnel (embauches, licenciements, promotions, etc.) dans la limite d'un budget qui est voté par le Conseil.

<sup>15</sup> Les Conseils d'Administration sont désormais composés pour moitié d'administrateurs désignés par le Conseil National du Patronat Français (CNPF) et pour moitié d'administrateurs désignés par les confédérations syndicales des salariés.

<sup>16</sup> Procès-verbal Comité de Gestion, UR 29 oct. 1954.

<sup>17</sup> Elle n'est propriétaire que de l'immeuble du 7 rue des Arts, les autres locaux étant souvent des appartements qu'elle loue et aménage.

de place. L'exiguïté des locaux est un sujet récurrent dans les procès-verbaux du Conseil d'administration de la CAF et la recherche de nouveaux locaux une préoccupation importante pour le Comité de Gestion de l'Union de recouvrement. Les débats nombreux suscitent un réel intérêt de la part des administrateurs.

Les administrateurs considèrent qu'il y a un intérêt évident, non seulement à libérer les locaux de la CAF, elle-même à l'étroit, mais à ce que l'Union de Recouvrement arrive à une installation plus adéquate. Lorsque le budget sera libéré des dépenses de premier établissement et des frais inhérents à tout démarrage, les deux caisses constituantes réaliseront des économies par rapport aux dépenses antérieures et auront, du même coup, amélioré d'une façon considérable le service du recouvrement des cotisations, le service contentieux et le service contrôle.

Dès 1956, l'Union de Recouvrement a le projet d'acquérir un immeuble. La question immobilière est une des préoccupations majeures du Comité de Gestion et de la Direction en 1956 car il est très difficile de trouver un terrain répondant aux besoins de l'organisme. Suite à une « circulaire » adressée aux cabinets immobiliers, un grand nombre d'offres sont parvenues à l'Union mais seules deux propositions s'avèrent intéressantes. En 1957, le choix de l'Union de Recouvrement se porte sur le terrain situé 22 rue Demouilles<sup>18</sup>. L'acte de vente est signé le 5 septembre 1957.



Le siège de l'Urssaf, 22 rue Demouilles

<sup>18</sup> Cette décision est autorisée par la Commission des Opérations Immobilières et des Placements de la Caisse Nationale et le Conseil national de Sécurité sociale.

Cette volonté d'autonomie est probablement liée pour une grande part à la présence du Directeur, M. Bancarel. La cohabitation CAF/URSSAF dure jusqu'en octobre 1965, date de son déménagement rue Demouilles.

### **Les critiques adressées à l'Union de Recouvrement**

En 1957, on note des critiques de la Caisse Primaire de Sécurité sociale pour qui l'Union « coûte plus cher aux caisses constituantes (CAF et CPSS) que les anciens services d'encaissement ; certains engagements pris par la CAF n'ont pas été tenus ». Les administrateurs issus de la Caisse primaire expriment leur mécontentement. Cela vient sans doute du fait que la CAF occupe une place plus importante qu'elle dans la gestion de l'Union de Recouvrement : en effet, son premier directeur venait de cette caisse et le matériel mécanographique choisi était celui de la CAF.

En 1957, l'UNCAF rédige un rapport sur la marche de l'organisme et fait plusieurs constatations<sup>19</sup> : une partie des tâches incombant à l'Union de Recouvrement n'ont pas encore pu être remplies, du retard est constaté mais les encaissements reçus sont en augmentation et la situation de gestion paraît plutôt bonne en comparaison avec celle de cinq autres Unions de recouvrement examinées. Si l'absentéisme est élevé, la mécanographie pourrait y pallier. L'Union est convaincue qu'elle peut réaliser des gains de productivité par l'utilisation du matériel mécanographique.

Sont aussi relevés quelques défauts de structures : un encadrement insuffisant, une certaine inadaptation des moyens de travail ainsi qu'une absence systématique d'un plan de travail. Deux méthodes peuvent être adoptées pour venir à bout des retards constatés dans les divers services :

- d'une part, la mise en place d'heures supplémentaires par le personnel de l'Union présenterait l'avantage de s'adresser à des agents connaissant parfaitement les travaux à évacuer. Elle ne se prête cependant pas à une planification poussée de la résorption du retard et l'absentéisme auquel on veut remédier risque

<sup>19</sup> Procès-verbal réunion du Comité de Gestion, Union de Recouvrement de la Haute-Garonne, 5 mars 1957.

d'être aggravé par un recours systématique aux heures supplémentaires.

- d'autre part, la solution pourrait être celle de l'embauche d'auxiliaires qui paraît offrir une plus grande certitude et est celle retenue par le Comité de Gestion.

En conclusion du rapport, pour le Président la question la plus urgente est celle de la résorption du retard. Le Comité de Gestion considère que la bonne marche de l'Union de Recouvrement est due d'une part à l'entente qui a régné dans les caisses constituantes parmi l'ensemble des administrateurs, d'autre part au dévouement des équipes de direction.



Le central dactylographique

### **La généralisation des organismes de recouvrement et la création de l'ACOSS, source de tensions**

Le décret du 12 mai 1960 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la sécurité sociale généralise, comme nous l'avons vu, la création des Unions de Recouvrement qui désormais se substituent aux CAF et aux Caisses primaires de sécurité sociale pour l'encaissement, le recouvrement et le contentieux et leur confère une organisation administrative semblable à celle des autres caisses de Sécurité sociale.

A partir de 1963, les Unions de Recouvrement prennent la dénomination d'Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales.

A la veille des ordonnances de 1967, une évidence s'impose. Non seulement l'unité de régime et d'organisation administrative de la Sécurité sociale pour toute la population, quelle que soit sa profession a échoué, mais l'unité du régime général a été fortement remise en cause avec le maintien des régimes spéciaux, l'autonomisation progressive de la branche des

allocations familiales et la création d'un secteur recouvrement de plus en plus indépendant des caisses de sécurité sociale.

Avec pour objectif de mieux gérer le Régime général, les pouvoirs publics ont mis en place une réforme des structures. **L'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967** ratifiée par la loi du 31 juillet 1968 a institué la séparation financière des branches (maladie, vieillesse et famille), chaque risque devant réaliser son propre équilibre financier. La Caisse nationale de sécurité sociale est remplacée par trois caisses spécialisées et autonomes : la Caisse nationale d'assurance maladie, la Caisse nationale d'assurance vieillesse et la Caisse nationale d'allocations familiales (gérant respectivement la maladie, les retraites et les allocations familiales) ainsi que par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS ou Acooss), chargée d'assurer la gestion commune et centralisée des ressources et de la trésorerie du Régime général et dotée d'un pouvoir de direction et de contrôle sur les Urssaf. Elle est administrée par un Conseil d'administration composé de représentants des trois caisses nationales.

La Confédération générale du travail (CGT) s'oppose fortement aux ordonnances de 1967. Pour cette organisation syndicale, ces ordonnances qualifiées de « scélérates » ont pour but de démanteler les acquis de la classe ouvrière. Ainsi, les représentants de la CGT ne présentent pas de candidats aux postes de président et de vice-président du Conseil d'administration de l'Urssaf de la Haute-Garonne et ne participent pas au vote<sup>20</sup>.

Par ailleurs, une **réunion inter-régionale** est tenue à Marseille sous l'égide de l'Acoss le 22 mai 1969. Selon M. Bancarel, directeur de l'Urssaf, la conception libérale selon laquelle le Conseil d'administration et l'administration elle-même de l'Acoss concevaient leur rôle recelait de graves dangers pour l'avenir. Il rappelait que pour les Urssaf contrôlées par les organismes

<sup>20</sup> Pour eux cette prise de décision, ne doit pas être considérée comme un abandon, mais la volonté d'aboutir à la suppression des ordonnances. Comme la CGT, la CFDT ne participe pas au vote du président et du vice-président et ne présentera pas de candidat. Procès-verbal réunion du Conseil d'administration de l'Urssaf de la Haute-Garonne, 1er mars 1968.

de tutelle (Direction Régionale de la Sécurité Sociale et ministère des Affaires sociales) et soumises au contrôle de la Cour des comptes, s'exerçait déjà un triple contrôle sur leur action. Ajouter un nouveau tuteur à la gestion de l'Urssaf apparaissait pour le directeur comme un alourdissement insupportable sur le plan administratif, ainsi « *qu'une suspicion inadmissible à l'égard des divers conseils d'administration des URSSAF* ».

Cette direction et ce contrôle lui semblaient d'autant plus inadmissibles que l'Agence centrale est administrée par un conseil d'administration ne comprenant pas de représentants des Urssaf, de telle sorte qu'elles peuvent être considérées comme des mineurs totalement incapables de se diriger et pour qui les contrôles habituels ne suffisant pas, a été institué un nouvel échelon. Ces sentiments étaient grandement partagés par les différentes instances représentatives présentes à Marseille avec la crainte d'un renforcement de la tutelle de l'Acoss sur les Urssaf allant jusqu'à la substitution de son autorité à celle des conseils d'administration (CA) des Urssaf. Aussi, une motion est déposée afin d'obtenir la représentation des Urssaf au sein du CA de l'Acoss<sup>21</sup>.

Mais les ordonnances de 1967 reconnaissent aux Urssaf un rôle autonome, mandataire légal des caisses versant des prestations et ayant à leur tête l'Acoss.

Celle-ci acquiert par la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 un rôle de caisse nationale des Urssaf, chargée de leur tutelle budgétaire, de la définition de l'orientation des politiques communes du réseau (et d'assurer la gestion commune de la trésorerie des différentes branches du régime général de la Sécurité sociale)<sup>22</sup>. Ses pouvoirs ont été renforcés par l'application des ordonnances dites « Juppé » de 1996 qui lui ont véritablement permis de s'affirmer comme l'établissement chargé de définir, planifier, mettre en œuvre et suivre l'application des politiques du réseau du recouvrement.

<sup>21</sup> PV CA URSSAF Haute-Garonne, 16 juin 1969.

<sup>22</sup> Gérées par la Caisse nationale de l'assurance maladie, par la Caisse nationale d'assurance vieillesse et par la Caisse nationale des allocations familiales.

## II- L'informatique, au rôle précurseur

### Les premiers pas en Haute-Garonne

Dès sa création en 1953, l'Union de Recouvrement de la Haute-Garonne a choisi d'utiliser le matériel mécanographique de la CAF de la Haute-Garonne et, très vite, se place comme précurseur en la matière. En effet, dès ses débuts, ses statuts prévoient qu'elle a pour but d'aider les organismes de Sécurité sociale du régime général de la région qui le désirent, notamment par l'utilisation des matériels mécanographiques. Déjà, dès l'année 1957, le renouvellement du parc mécanographique est nécessaire. Les machines de marque « Remington » ne permettent pas d'assurer un service normal. Le Bureau du Conseil d'Administration décide alors d'acheter trois machines comptables Sensimatic Burroughs.



L'atelier mécanographique

Ensuite, l'Union de Recouvrement achètera un premier ordinateur IBM (1401). Ce choix d'IBM sera déterminant, s'agissant d'un matériel performant qui permettra à l'organisme d'être efficace et de rester en pointe dans l'avenir.

Dès les années 1960, le développement des traitements informatiques s'accélère.

Le centre électronique poursuit les travaux d'intégration des écritures comptables. Le développement des liaisons extérieures avec la région se met en place. Le centre est saisi alors de plus de demandes qu'il ne peut en satisfaire. En 1967, M. Bancarel se rend aux Etats-Unis pour visiter des centres électroniques. Ce voyage enrichissant lui a permis de voir de très grandes unités de traitement, travaillant à l'échelle d'un continent effectuer une exploitation qui demeure en Europe au niveau des expériences de laboratoire ou de tentatives de peu d'ampleur. Un autre élément frappant est le désir d'un maximum de sécurité dans les traitements<sup>23</sup>.

Au début de l'année 1968, les services continuent les travaux préliminaires pour la tenue automatisée des comptes cotisants. C'est à partir de là que M. Bancarel constate l'intérêt sur tous les plans des services rendus par l'ordinateur, capable de résoudre nombre de problèmes et de se substituer pour une grande part au travail des agents<sup>24</sup>.

Aussi, début 1968, l'Urssaf de la Haute-Garonne a un **projet d'extension de la configuration de l'ordinateur**. Le changement d'unité centrale s'impose. Le Directeur rappelle que l'Urssaf a bien été autorisée à remplacer l'ordinateur IBM 1401, à partir de la fin de l'année 1968, par un ordinateur 360-30, à 32K octets de mémoire centrale (et considéré comme un ordinateur universel).

Une note relative aux modifications susceptibles d'être apportées à la configuration de l'équipement électronique de l'Urssaf de la Haute-Garonne est présentée au Conseil d'administration<sup>25</sup>. Dans un premier temps, elle rappelle les tâches effectuées par le centre électronique de l'Urssaf de la Haute-Garonne : après deux ans et demi d'exploitation, ce centre électronique est parvenu à un niveau de développement qui appelle un nouvel examen des moyens utilisés et justifie leur extension.

Les prévisions quant au volume des travaux à prendre en charge ont été, en effet, très

largement dépassées. Initialement prévu pour faire face à l'intégration des tâches administratives et comptables de l'Urssaf de la Haute-Garonne et éventuellement venir en aide aux autres organismes de recouvrement de la région Midi-Pyrénées, le centre assure le traitement intégré en quasi-totalité pour l'Urssaf de la Haute-Garonne, la tenue des comptes cotisants, la surveillance du recouvrement, l'établissement des balances et des feuilles de journées.

De plus, il réalise notamment tous travaux statistiques pour les sept autres Urssaf de la région Midi-Pyrénées, le traitement de la paye du personnel pour dix-sept organismes de Sécurité sociale et celui des paiements différés pour le compte de la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de la Haute-Garonne<sup>26</sup>.

Seront assurés à court terme les traitements par télégestion avec la Caisse andorrane de Sécurité sociale dont toutes les tâches mécanisables seront intégrées et au cours du 2<sup>ème</sup> trimestre 1968, ceux des statistiques médicales et la ventilation des honoraires médicaux pour la CPAM de Tarn-et-Garonne.

Par ailleurs, la note indique la nécessité de renforcer les organes périphériques de l'unité centrale 1401 : compte tenu des charges existantes, avant fin 1968, le centre sera dans l'obligation de les adapter à un volume d'exploitation sensiblement accru. A partir de juin, l'adjonction des nouveaux dispositifs (notamment lecteurs de bandes magnétiques rapides) réduira la durée du traitement mais ce gain de temps sera rapidement absorbé par la prise en charge de nouveaux travaux, notamment de la CPAM de Tarn-et-Garonne.

L'on ne pouvait au moment où la décision avait été prise, en janvier 1966, envisager un développement aussi rapide de l'atelier de l'Urssaf, devenu très vite le troisième centre de gestion automatisée de la région Midi-Pyrénées, après ceux de Sud-Aviation et de l'APC. Pour son Directeur, l'Urssaf poursuit son avancée en matière d'ordinateur et est engagée dans une opération de conversion délicate marquant le passage entre une procédure de

<sup>23</sup> Ainsi que la prudence des américains pour les mémoires de masse notamment à feuillets magnétiques.

<sup>24</sup> PV CA URSSAF Haute-Garonne, 27 février 1968.

<sup>25</sup> PV CA URSSAF Haute-Garonne, 27 février 1968.

<sup>26</sup> Dont les prévisions qui étaient, à l'origine de 400 décomptes par jour, atteignent près de 1000 au mois de janvier et se situeront, vraisemblablement, aux environs de 4000 par jour à la fin de l'année 1968.

traitement semi-mécanisée et une procédure totalement intégrée.

Dès l'année suivante (1969), toutes les procédures d'encaissement et de recouvrement sont automatisées.

La décennie 1970 marque l'arrivée du **centre informatique commun**. En effet, en 1972 le Centre de Traitement Régional (CTR) est créé entre les CAF et les Urssaf de la région<sup>27</sup>. La mise en place d'un système de traitement performant a facilité les liaisons automatisées avec les divers types d'organismes de Sécurité sociale. Il en est résulté une nette amélioration de la gestion en évitant des anomalies<sup>28</sup>. En effet, le CTR a pour but, pour le compte de chaque organisme constituant, d'assurer la gestion technique et le développement d'un système électronique destiné par priorité à réaliser l'ensemble des travaux leur incombant et à exécuter, à leur demande, les travaux annexes au bénéfice d'autres services ou établissements. La mise en place effective du Centre de Traitement Régional date du 17 janvier 1973. Sa direction a été confiée à M. Bancarel (qui dirigera ensuite le CIRSO)<sup>29</sup>. Le CTR est implanté sur le site de l'Urssaf de Toulouse.

Le fonctionnement de l'Urssaf au cours de l'année 1973 a été essentiellement marqué par la consolidation des chaînes de traitement intégré, mises en place au cours de l'exercice précédent, qui avaient permis de fournir à l'organisme une très grande variété de supports tout en allégeant la charge des services de la tenue de fichiers manuels ou « semi-manuels » au moyen d'interrogations à partir de périphériques. Cette action s'est poursuivie par une automatisation plus poussée affectant en particulier le contentieux<sup>30</sup>.

Durant l'année 1974, l'Urssaf a par ailleurs poursuivi ses progrès en automatisation. La

---

<sup>27</sup> Le CTR résulte de la fusion du « Centre Commun de traitement automatisé de l'information » des URSSAF et de « l'AMIC » (Atelier Mécanographique Inter Caisses) des CAF de la région Midi-Pyrénées.

<sup>28</sup> Comme celles consistant à refaire dans chaque caisse une partie du travail réalisé dans les autres du fait, par exemple, de matériel différent, ce qui nécessitait souvent une nouvelle saisie des données.

<sup>29</sup> Centre Informatique du Recouvrement du Sud-Ouest (CIRSO) commun aux Urssaf de Midi-Pyrénées, d'Aquitaine et du Limousin remplaçant le CTR en 1987.

<sup>30</sup> Source, Rapport d'activité URSSAF HG, 1973.

poursuite d'une utilisation plus poussée encore des moyens informatiques est souhaitée.

Les résultats obtenus par l'Urssaf de la Haute-Garonne ont été influencés par l'aggravation de la conjoncture économique, qui s'est manifestée au cours de l'année 1973 dans la région Midi-Pyrénées comme en France. Le fait pour l'organisme de pouvoir présenter, malgré la permanence d'un état de crise, une gestion du recouvrement d'un niveau voisin sinon égal à celui de l'année précédente, a été certainement dû à l'utilisation d'applications informatiques développées localement qui ont permis d'engager les actions administratives ou judiciaires utiles de nature à dissuader ou à corriger les défaillances des cotisants.

Dix ans plus tard, à la veille de la mise en place d'un nouveau système de traitement (opérationnel pour la fin de l'année 1984), l'Urssaf souhaitera que soit conservé l'acquis réalisé par le modèle informatique régional. Après une décennie d'améliorations continues, il a permis de mettre en place, aussi bien au bénéfice de l'Urssaf que de l'économie locale, un outil efficace de gestion et de prévision.

### **Des relations extérieures : L'Andorre**

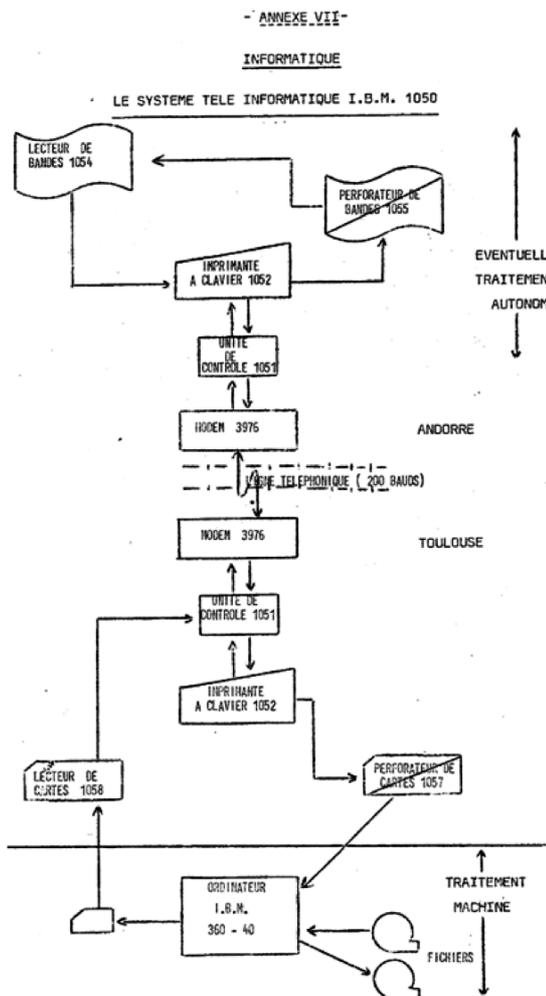
L'Urssaf de la Haute-Garonne a su développer des relations privilégiées avec l'extérieur, notamment avec le système andorran de Sécurité sociale, créé en 1968 suite à quatre règlements édictés le 29 décembre 1967 par les délégués permanents des Coprinceps après approbation du Conseil Général des Vallées d'Andorre en 1966. Ce régime, d'inspiration française, couvre les risques maladie, maternité, invalidité, décès, accidents du travail ainsi que la vieillesse. L'établissement de la Caisse Andorrane de Sécurité Sociale (CASS) était à l'origine un pari qui a été gagné grâce, côté français, à MM. Bancarel et Jean Moitrier, Inspecteur général des affaires sociales envoyé en Andorre pour élaborer le système de Sécurité sociale.

La particularité de cette caisse est qu'elle ne disposait que de très peu de personnel administratif d'où la nécessité de recourir à des traitements automatisés.

Concernant sa collaboration avec l'Urssaf de la Haute-Garonne, cette dernière travaille dans un

premier temps les formats d'impressions des documents qui seront transmis en traitement à distance : décomptes maladie et extrait de compte notamment.

Le matériel est livré en Andorre le 20 janvier 1968 et l'exploitation à distance débute dans le courant du mois de février. A partir du mois d'avril, sont encaissées les cotisations et payées les prestations<sup>31</sup>.



Le système de télégestion entre l'Urssaf de la Haute - Garonne et la Caisse andorrane de Sécurité sociale<sup>32</sup>

<sup>31</sup>Le seul problème résiduel étant la dernière approbation du coprince épiscopal. Voir, Maurice BANCAREL, « La création de la Sécurité sociale en Andorre, Mémoire d'une ouverture pyrénéenne à la modernité », *Lettre d'information*, n° 3, Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées, juin 2003, p. 11.

<sup>32</sup> Source : Michel LAGES, *Instauration de la Sécurité sociale dans les Vallées d'Andorre et perspectives d'évolution*, mémoire CESSS, 1971, annexe 7.

Du point de vue technique, l'expérience permet de disposer, outre d'une méthodologie, d'une approche valable du traitement et du service de la tenue, à distance, des comptes maladie et de voir ce que seraient, dans les mêmes conditions, l'établissement et la surveillance des comptes cotisants. Elle sera intéressante pour toute la région Midi-Pyrénées lorsque les nouveaux Conseil d'administration des Urssaf seront amenés à se prononcer sur l'opportunité de la mise en place du télétraitement.

### Des tensions ACOSS/URSSAF

Le rôle de l'informatique est très important dans les résultats de l'année 1983 suite à la crise économique de 1982. Les résultats obtenus par l'Urssaf de la HG en 1983 sont influencés par la nette aggravation de la conjoncture économique. Elle présente un recouvrement d'un niveau égal à celui de l'année 1982 malgré cet état de crise. Pour l'organisme, cela résulte des applications informatiques développées localement permettant d'engager toutes les actions administratives ou judiciaires utiles de nature à dissuader ou à corriger des défaillances des cotisants. A la fin de l'année 1983, l'Urssaf a pu développer des applications spécifiques dans le cadre de l'élaboration d'un futur modèle qui permettra de garantir le niveau de qualité atteint dans la gestion du recouvrement en Haute-Garonne.

Les années 1980 vont être marquées par des tensions entre l'Acoss et l'Urssaf de la Haute-Garonne.

L'Urssaf considère à cette époque que des procédures informatiques mieux adaptées seraient nécessaires. Malgré des modifications, les programmes dont elle dispose aussi bien en matière statistique qu'à d'autres fins, gagneraient alors à être remplacés après dix ans d'utilisation. Cette opération, même si elle s'avère indispensable, reste prohibée de par les contraintes imposées à titre préventif par l'Acoss qui s'oppose aux changements de procédures informatiques locales afin de faciliter le lancement des modèles nationaux. Cela permet d'éviter tout risque pour l'Agence Centrale de concurrence susceptible de provenir d'initiatives locales novatrices en informatique.

Cette situation empêche l'amélioration des modèles régionaux au-delà de la simple maintenance ou de l'insertion des nouvelles mesures législatives et la région Midi-Pyrénées dans son ensemble est tenue de se conformer à ces impératifs, auxquels il est difficile de s'opposer. En effet, la majeure partie de l'équipe d'analyse et de programmation du CTR « CAF-URSSAF » Midi-Pyrénées a dû être engagée dans l'élaboration du modèle national V2 de l'Acoss et le niveau de participation du CTR à ce projet est le plus élevé parmi les organismes concourant à ce nouveau projet national.

Ce n'est qu'au début des années 1990 que de nombreux échanges verront le jour entre le Directeur de l'Urssaf de la Haute-Garonne et le nouveau Directeur de l'Acoss, M. BUHL, à partir de recommandations inhérentes à un rapport de l'IGAS et des réflexions qui ont suivies. Afin de clarifier la situation, il est envisagé l'élaboration d'un accord basé sur la non-extension du système local dit « S2 » au-delà des sites où il est implanté.

Un **protocole d'accord du 19 novembre 1991** prévoit la migration de l'Urssaf de la Haute-Garonne vers le système national SNV2 assortie d'une clause de non régression. Le groupe de travail chargé de la comparaison des systèmes S2 et SNV2 a mis en évidence les acquis positifs du modèle local qui méritaient d'être intégrés dans le système national. Cette phase d'intégration, réalisée sur plusieurs points, a permis le passage progressif en SNV2 des autres Urssaf de la région Midi-Pyrénées. Le système régional S2 est reconnu comme performant et, en conséquence, compte tenu du savoir faire des équipes du CIRSO en matière de système sur matériel IBM, le Centre informatique toulousain est invité à contribuer à l'optimisation de la version nationale du modèle SNV2 IBM. Les modèles S2 et SNV2 peuvent être rapprochés au niveau des applicatifs mais sont quelque peu différents par leur architecture.

Quant au projet de migration des fichiers du S2 vers le SNV2, la maîtrise d'œuvre en a été confiée au CIRSO qui a eu une connaissance approfondie des fichiers S2 et a déjà réalisé de nombreux travaux similaires à l'intention des Urssaf utilisatrices. Ces différents points positifs

témoignent du respect de la clause de non régression.

Il convient de noter le changement de directeur à l'Urssaf et au CIRSO en mai 1993 : après le départ en retraite de M. Bancarel, il est remplacé par M. Guy Francis Raynaud (antérieurement agent-comptable de l'Urssaf et du CIRSO)<sup>33</sup>.

### **La mise en place d'un nouveau système : le système national SNV2**

A l'unanimité, le Conseil d'administration de l'Urssaf de la Haute-Garonne confirme la date de migration de l'organisme au SNV2 au 1<sup>er</sup> octobre 1995.

Concernant la convergence des systèmes informatiques SNV2/S2 et plus particulièrement la relation avec les cotisants, le modèle local S2 a permis la mise à disposition de documents d'information à leur intention plus nombreux, plus complets et mieux présentés que ceux issus du modèle national.

La migration des traitements de l'Urssaf de la Haute-Garonne est en cours de préparation en 1995. Des présentations du système SNV2 ressortent une ressemblance avec le système S2 non étonnante étant tous deux issus d'une même philosophie<sup>34</sup>.

Le système national SNV2 paraît avoir des points forts et certains points faibles.

Parmi les points forts figurent :

- la fonction « contentieux », issue du travail des équipes toulousaines. Le nouveau produit s'appuie sur des applications du S2 améliorées, ce qui laisse à présager la mise à disposition d'un produit très complet compte tenu des évolutions techniques ;
- la saisie par crayon optique, plus performante ;
- le module de régularisation « travailleurs indépendants », plus complet du fait de la possibilité de remboursement automatique, si cette option est choisie.

Les points faibles concernent principalement la fonction immatriculation (longueur et nombre

<sup>33</sup> Et jusqu'en avril 1994, directeur du CIRSO lequel aura ensuite un directeur spécifique, M. Aragon. Voir p. 19.

<sup>34</sup> Les transactions présentées sur écran semblaient pour la plupart très proches de celles utilisées à l'Urssaf et en terme de formation, la mise à niveau des agents de l'organisme ne devrait pas être lourde.

important de transactions mais semblant plus simples d'utilisation) et l'absence - plus gênante - de quelques transactions de synthèse.

Le transfert des fichiers du système S2 au système SNV2 et l'ensemble des contrôles nécessaires ont occasionné une semaine de neutralisation du travail des services techniques et les perturbations liées à l'utilisation du nouveau système par les utilisateurs ont été moins importantes que prévu<sup>35</sup>. En 1995, peu de temps après la migration, du point de vue des utilisateurs, leur adaptation s'est avérée relativement correcte et est liée à la proximité de l'architecture générale des systèmes S2 et SNV2.

### III- L'URSSAF ancrée dans la vie économique en Haute-Garonne

Les résultats du recouvrement sont en corrélation avec l'activité économique et sociale des entreprises et, très tôt, l'Urssaf de la Haute-Garonne va devenir un observatoire économique.

#### **Le contexte économique et social impacte les entreprises.**

L'année 1968 est notable. Cette année-là, l'Urssaf de la Haute-Garonne encaisse des sommes en augmentation de 13,30 % par rapport à 1966 (conséquence probable de l'augmentation du SMIC en 1968). Pour le recouvrement, le Directeur constate, pour la première fois depuis de nombreuses années, une légère tendance à l'amélioration et espère qu'il s'agit d'une situation nouvelle et durable. Le montant des restes à recouvrer s'élevait au 30 novembre 1968 à 39 millions d'anciens francs et n'est au 31 décembre 1968 que de 36 millions. Des mesures sévères prises ne sont pas étrangères à cette amélioration (mises en recouvrement accélérées, délais de paiement octroyés avec plus de prudence) même si la situation continue à être jugée préoccupante et traduit une conjoncture économique défavorable.

<sup>35</sup> Hormis quelques problèmes d'ordre technique, notamment liés à la capacité du serveur, la migration n'a pas causé de dommages pour le transfert de fichiers.

#### Les difficultés de l'ONIA

Les résultats de l'Urssaf sont impactés par l'activité économique du département. L'Office National Industriel de l'Azote (ONIA, devenu APC puis AZF) connaît des difficultés qui vont avoir des répercussions sur l'Urssaf<sup>36</sup>. M. Bancarel communique quelques chiffres très significatifs au Comité d'entreprise de l'Urssaf. En 1968 et en 1969, cette entreprise devrait réaliser une réduction de quatre-cents emplois qui se répercutera sur les encaissements de l'Urssaf, d'autant plus que ces réductions vont aussi atteindre les entreprises annexes qui travaillent au sein de l'ONIA.

Dans de telles conditions, le directeur se dit très soucieux quant à l'économie régionale. La situation de l'ONIA va se répercuter sur l'ensemble de la ville et intéresse tous les corps de métiers et ne peut manquer d'avoir des conséquences pour l'Urssaf. S'y ajoute la situation préoccupante de Sud-Aviation qui arrive « au creux de la vague », donnant une idée du climat de malaise permanent dans lequel vit Toulouse. Cette situation intéresse le monde des travailleurs mais aussi celui des entreprises. Si cette entreprise et Sud-Aviation ralentissent brusquement leur activité, cela aboutira à une catastrophe pour l'économie toulousaine.

#### Les événements de mai 1968

Les événements du mois de mai ont surpris l'organisme dans une situation délicate après qu'ait été lancée, au mois d'avril 1968, la chaîne de comptabilisation intégrée des écritures<sup>37</sup>.

Après trois semaines de grève et une semaine passée à régler les incidents survenus pendant les trois autres, le travail a repris (même si s'en est suivie la période des congés occasionnant une paralysie relative).

Les revendications du personnel de l'Urssaf sont nombreuses. Il souhaite notamment la titularisation de tous les auxiliaires, la cessation immédiate des cadences de travail, l'augmentation des effectifs en rapport avec la réalité du travail, du temps de travail dégagé pour les missions syndicales, l'augmentation des salaires, la réduction du temps de travail, une prime de transport et une de crèche.

<sup>36</sup> PV CA URSSAF Haute-Garonne, 12 janvier 1968.

<sup>37</sup> PV CA URSSAF Haute-Garonne, 28 octobre 1968.

D'autre part, après les événements de 1968, la Confédération Générale du Travail, la CGT-Force Ouvrière et la Confédération Française Démocratique du Travail adresseront une motion au ministère des Affaires sociales. Elle comporte différentes revendications dont la réduction d'un quart d'heure de l'horaire journalier de travail, la garantie de l'emploi et l'augmentation des salaires.

Ces syndicats estiment nécessaire d'attirer l'attention sur la situation difficile du personnel des organismes sociaux de la Haute-Garonne. Pour eux, les mesures gouvernementales<sup>38</sup> ont porté une grave atteinte au pouvoir d'achat de l'ensemble du personnel et particulièrement à tous ceux qui gagnent moins de 600 francs net par mois (30 % des employés environ). Dans les caisses, les mauvaises conditions de travail provoqueraient un absentéisme croissant et une recrudescence des affections graves.

Cependant, comme l'indique le Directeur, l'année 1966 et les débuts de 1967, ont eu pour caractéristique commune de recueillir les premiers bénéfices de l'implantation de l'organisme dans ses nouveaux locaux.

#### La fin des « trente glorieuses »

Entre 1945 et 1973, les pays développés connaissent une période de forte croissance économique que Jean Fourastié appela « *les trente glorieuses* ». Les années 1970 marquent ce que l'on peut appeler la première crise ou la fin de ces trente glorieuses<sup>39</sup> à la suite de la crise pétrolière en 1973. Les entreprises sont directement impactées par la conjoncture économique défavorable. D'après les statistiques du Tribunal de Commerce de Toulouse, le nombre de règlements judiciaires convertis en liquidations des biens a augmenté. Dans la majorité des cas, cette situation conduit à la clôture du compte cotisant.

Cette crise affecte l'activité de l'Urssaf de la Haute-Garonne pendant plusieurs années. Ainsi, au cours de l'année 1974, elle doit faire face, dans des conditions parfois délicates, aux vicissitudes économiques et sociales qui

marquent spécialement le dernier trimestre. Jusqu'à fin juillet, la situation du recouvrement ne soulève pas d'inquiétude particulière<sup>40</sup>. Mais dans le courant du troisième trimestre, des signes évidents de dégradation apparaissent sous l'influence de divers facteurs et notamment du « gel » des crédits bancaires pratiqué dans un souci anti-inflationniste<sup>41</sup>. Il en résulte un accroissement particulièrement sensible des restes à recouvrer dès septembre 1974.

M. Bancarel indique au Conseil d'administration que l'interprétation des résultats de l'année 1974 s'avère donc difficile et ne peut, à la lecture des seules données comptables, traduire exactement la situation de l'encaissement et du recouvrement, gravement perturbés.

Néanmoins, grâce aux efforts fournis par les services, les résultats ne sont pas aussi décevants que ceux auxquels on aurait pu s'attendre. L'augmentation des restes à recouvrer au 31 décembre 1974 ne pouvait toutefois être évitée et est la conséquence directe des fluctuations de la situation économique qui ont atteint progressivement de nombreux secteurs d'activité.

Les entreprises d'importance moyenne paraissent avoir été les plus touchées : les restes à recouvrer de celles de 20 à 200 salariés augmentent significativement par rapport à 1973<sup>42</sup>. Ce sont en grande partie ces cotisants qui sont amenés à saisir le Comité dit « Comité Fourcade », institué en août 1974 pour l'examen de la situation des petites et moyennes entreprises en difficulté par Jean-Pierre Fourcade, alors ministre de l'Economie et des Finances.

Les résultats obtenus par l'Urssaf de la Haute-Garonne au cours de l'année 1975 sont directement influencés par les conséquences de la récession économique. Un nombre important de secteurs connaît des difficultés

<sup>40</sup> Progression de l'encaissement des cotisations et volume des procédures contentieuses voisins de ceux de l'exercice précédent.

<sup>41</sup> L'état des créances communiquées à la Banque de France (créances supérieures à 10 000 francs) marque, à partir du troisième trimestre 1974, après les mesures de resserrement du crédit un net accroissement des arriérés et du nombre d'entreprises débitrices.

<sup>42</sup> De 20 à 49 salariés : 0,86 % en 1973 ; 1,19 % en 1974.  
De 100 à 199 salariés : 0,20 % en 1973 ; 1,44 % en 1974.

<sup>38</sup> Augmentation des cotisations de Sécurité sociale, du ticket modérateur, du coût de la vie et affiliation obligatoire à l'ASSEDIC. PV CA URSSAF Haute-Garonne, juin 1969.

<sup>39</sup> Rapport d'activité 1973 de l'URSSAF de la Haute-Garonne.

d'ampleur variable selon les types d'activités avec une extrême vulnérabilité dans le bâtiment et les travaux publics.

La mise en place, au début de l'année 1976, d'un échelon d'études statistiques au secrétariat de direction, a permis de dégager divers ratios relatifs aux fluctuations conjoncturelles, informations destinées à fournir au Conseil d'administration une base de réflexion, la plus objective possible, en confrontant les renseignements propres à l'Urssaf aux sources localement disponibles à l'INSEE, à l'Agence Nationale pour l'Emploi et à la Banque de France<sup>43</sup>.

Les poursuites et rappels contentieux et para-contentieux portés à un niveau jamais atteint, permettent de compenser, au moins en partie, les défaillances de cotisants devenus débiteurs, involontairement sans doute. Il en résulte une progression de plus de 54 % des encaissements reçus sur recouvrement et contentieux, permettant certainement le maintien du taux de couverture des rentrées de cotisations à un niveau sensiblement voisin de celui de 1974. Dans cette conjoncture délicate et tout en se conformant aux obligations réglementaires, les gestionnaires de l'Urssaf ont adapté leur intervention et procédé à un examen approfondi des dossiers individuels pour les accords de paiement différés et l'instruction des demandes de remise de majorations de retard. Ainsi, l'organisme poursuit son fonctionnement dans des circonstances difficiles sans compromettre la marche des services bien qu'ayant accru ses charges à divers stades, et ce, grâce à un système de traitement efficace, d'après l'autorité de tutelle régionale et l'audit de la société STERIA mandatée par la Caisse nationale. Cette organisation en place a donc démontré qu'elle était capable de prendre en compte l'analyse des cas individuels et d'apporter les ajustements nécessaires au bon moment, tout en répondant à des impératifs accrus en matière de recouvrement.

## **L'Urssaf de la Haute-Garonne au rôle économique et social**

### Le recouvrement des impositions de toute nature

L'Urssaf est totalement intégrée dans la vie économique du département.

Il faut noter l'importance des cotisations encaissées : plus de 27 milliards de francs en 1996 alors que les prestations versées représentent un soutien important de la consommation et donc de l'activité économique. L'Urssaf est également au cœur de l'activité économique parce qu'elle subit les aléas de la conjoncture économique<sup>44</sup> et dans ce contexte économique difficile, l'Urssaf a engagé son adaptation.

Sa mission de base reste l'encaissement des cotisations, mais ces cotisations évoluent et des missions nouvelles se développent. Concernant l'évolution des cotisations, le Président de l'URSSAF de la Haute-Garonne considère que l'assiette est inadaptée : insuffisante puisqu'elle évolue moins vite que le PIB alors que les prestations évoluent plus vite ; inefficace puisqu'elle alourdit la charge salariale et pénalise l'emploi.

Cette inadaptation a entraîné des évolutions progressives de l'assiette des cotisations : élargie à tous les revenus (CSG-CRDS), allègements de cotisations notamment sur les bas salaires<sup>45</sup>.

Les Urssaf sont chargées de recouvrer les cotisations pour le compte des organismes du Régime général de Sécurité sociale depuis le décret de 1960<sup>46</sup>. Elles se sont vu confier de nouvelles missions pour le compte de tiers faisant appel à leur professionnalisme : gestionnaires du versement transport et IRCM (retraite complémentaire des employés familiaux). Pour l'ensemble de ces organismes clients, l'Urssaf de la Haute-Garonne a encaissé en 1998 plus de 30 milliards de francs.

---

<sup>43</sup> Ces indicateurs, restaient encore, fin 1975, très sensibles, en dépit d'une légère amélioration au cours du deuxième trimestre partiellement maintenue depuis, mais loin de l'activité de 1973 et du début 1974.

---

<sup>44</sup> 100 000 chômeurs représentaient une perte de 5 milliards de francs de cotisations. Procès-verbal du Conseil d'administration de l'URSSAF de la Haute-Garonne, 5 mars 1997.

<sup>45</sup> Enfin, est recherchée une nouvelle assiette pour le paiement des cotisations par les entreprises.

<sup>46</sup> Pour les CPAM, CAF, CRAM en assurance maladie, prestations familiales et retraites.

Elle se doit donc de s'adapter aux changements afin de mener à bien ses missions et principalement de recouvrer les cotisations et d'avoir de bonnes relations avec ses cotisants. Au fil des ans, elle met en place de nombreux dispositifs et conserve le caractère précurseur qu'elle avait acquis dès ses débuts.

La mise en place de la **Contribution Sociale Généralisée** va constituer un tournant pour les Urssaf.

Afin de diversifier et d'élargir le mode de financement de la protection sociale au-delà des cotisations sociales, les pouvoirs publics décident de mettre en place un impôt, la Contribution sociale généralisée (CSG) créée par la loi de finances du 28 décembre 1990. Elle permet d'alléger le poids des cotisations sociales sur les salaires, de promouvoir un mode de financement plus cohérent avec la généralisation des prestations de Sécurité sociale et de faire contribuer l'ensemble des revenus.

A l'Urssaf de la Haute-Garonne en 1991, la préoccupation essentielle est la mise en place de la CSG et de ses diverses mesures d'accompagnement<sup>47</sup>, qui occasionnent au niveau du Centre de Traitement Régional et des services de l'Urssaf, un grand nombre de perturbations, la plus importante étant liée à la CSG. Sa prise en compte nécessite des modifications dans presque tous les programmes de traitement et en particulier ceux d'édition. De plus, la date d'application de la nouvelle contribution intervient en cours de trimestre, le 1<sup>er</sup> février 1991.

Concernant l'information des cotisants sur la CSG en Haute-Garonne, l'Urssaf a engagé diverses mesures : mise en place d'un numéro vert d'appel gratuit, diffusion à la presse écrite et télévisée et aux instances départementales d'un communiqué de presse<sup>48</sup>, possibilité de consulter le serveur télématique « URINFO » 24h/24 à partir d'un Minitel<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Déplafonnement des taux d'accident du travail, nouvelles modalités de régularisation des diverses catégories des travailleurs indépendants, etc.

<sup>48</sup> Contenant toutes les informations utiles sur les moyens que l'Urssaf a à disposition des cotisants pour répondre à leurs questions sur les modalités d'application de cette nouvelle mesure.

<sup>49</sup> Ce serveur télématique permet notamment aux employeurs de gens de maison de disposer d'un modèle

L'Urssaf de la Haute-Garonne a surmonté cette épreuve dans des conditions souvent difficiles mais jamais dramatiques grâce à la flexibilité de son système informatique, conjugué aux efforts consentis par l'ensemble du personnel. Aussi, les mises en recouvrement sont effectuées normalement en Haute-Garonne et la situation générale de ce département est également meilleure que celle de l'ensemble du territoire compte tenu de ses structures économiques. En conclusion une fois de plus, l'Urssaf a accompli sa mission. L'élargissement de son activité de recouvrement s'est déroulé dans de bonnes conditions car elle a su s'adapter rapidement et mettre en place des actions pour ne pas entraver ce recouvrement.

#### L'Urssaf de la Haute-Garonne, observatoire économique

Au début des années 1970, l'Acoss, pour faire le point sur la situation exacte des Urssaf, leur demande la fourniture de nouvelles statistiques sectorielles, établies au plan départemental et régional<sup>50</sup>. La mise en place de ce plan statistique représente un énorme travail mécanographique. La région Midi-Pyrénées semble toutefois être la plus à même de fournir ces résultats dont les premiers seront communiqués à la fin du deuxième trimestre 1971 pour les huit Urssaf de la région. M. Bancarel accueille cette initiative de façon favorable dans la mesure où elle permettra d'avoir les idées plus précises sur les problèmes de recouvrement et de faire leur « juste sort » aux comparaisons nationales<sup>51</sup>. La preuve a été faite de l'indiscutable valeur que représentent, pour l'observation économique locale, les indications qui peuvent être recueillies dans les Urssaf.

Ainsi en 1978, indépendamment des informations touchant au fonctionnement des services, la direction de l'Urssaf s'attache à fournir des indications plus détaillées sur

---

de bulletin de salaire à partir de l'assiette, le calcul des cotisations est alors effectué automatiquement.

<sup>50</sup> Les Urssaf doivent fournir divers éléments dont les mises en recouvrement, les taux de couverture.

<sup>51</sup> Il remercie la Direction de l'ACOSS de son initiative d'élaborer ce plan statistique en associant étroitement pour la première fois les Urssaf et il souhaite que cette procédure soit retenue pour l'avenir.

l'évolution de la conjoncture économique et sociale dans le département<sup>52</sup>.

Les tendances relativement favorables de 1979, bien que maintenues à certains égards, sont loin de confirmer l'éventualité d'une reprise même si le taux de progression de la masse salariale est encourageant. Il ressort de la crise économique que la collecte des ressources de la Sécurité sociale dans la Haute-Garonne, comme partout ailleurs, demeure directement influencée par l'état de l'économie. Le Directeur affirme que les organismes de Sécurité sociale ont toujours fait preuve, plus que tout autre service public, d'une extrême sensibilité aux fluctuations affectant l'activité des entreprises, la masse salariale et l'emploi. Ceci aussi bien au plan national que régional ou sectoriel.

Dès cette époque, les Urssaf se sont dotées de moyens appropriés leur permettant de suivre au plus près les variations conjoncturelles et d'éclairer la gestion du recouvrement. C'est pour cela qu'a été créée à l'Urssaf de la Haute-Garonne, avec l'accord du Conseil d'Administration, une cellule économique et statistique spécialisée rattachée à la Direction et ce, en dépit d'un milieu institutionnel inégalement favorable. L'information recueillie a fait l'objet d'une large diffusion, aux administrateurs, à l'autorité de tutelle, à l'Acoss, à l'INSEE, mais aussi au Conseil Régional, à la mission de la Préfecture de région, au Comité économique et social, au Comité d'Expansion Economique, etc.

Ce concours de l'Urssaf à l'amélioration de l'observation économique a été unanimement accueilli avec intérêt sur le plan local mais suppose l'emploi de procédures informatiques mieux adaptées.

Aujourd'hui, l'Urssaf de la Haute-Garonne continue d'être un **observatoire économique incontournable**.

Ainsi, en 2007, est créé un annuaire statistique qui en complément du rapport d'activité, élaboré dans le cadre de la coopération régionale statistique a vocation à être diffusé aux partenaires économiques du département<sup>53</sup>. Ce document est à l'image de l'effort qui a été consenti au niveau national pour la mise en œuvre de produits statistiques fiables et exhaustifs à destination interne et externe, démarche relayée au niveau départemental et régional dans le cadre d'une coopération des Urssaf de Midi-Pyrénées.

L'Urssaf de la Haute-Garonne est pleinement ancrée dans la vie économique du département. Elle a su s'imposer comme un élément indispensable de la vie économique régionale, notamment de par sa nature avant-gardiste en informatique.

L'organisme tire également sa force de sa capacité d'adaptation qui sera examinée dans la prochaine Lettre d'information.

---

<sup>52</sup> Au cours des deux exercices précédents (1976 et 1977), des efforts en ce sens avaient déjà été faits pour une meilleure appréciation des résultats de l'Urssaf par rapport à son environnement dans une situation de crise ressentie sur le plan local particulièrement en matière d'emploi.

---

<sup>53</sup> Il présente différentes informations départementales relatives aux déclarations préalables à l'embauche ; à l'évolution des comptes cotisants (géographique, catégorie) ; aux mesures d'exonération (répartition, évolution, établissements concernés) ; aux salariés (effectifs, secteurs d'activité) ; aux encaissements réalisés (montant, évolution) ; aux taux de recouvrement (restes à recouvrer) ; aux divers dispositifs (Chèque Emploi Service) ; aux employeurs de personnel de maison (évolution, nombre de salariés).

# Présidents et directeurs

---

## Urssaf de Haute-Garonne

Présidents	Périodes
M. ESCAFIT	avril 1954 - juin 1968
M. THEVENOT	juin 1968 - 1976
M. LE MOINE	1976 - 1995
M. Jacques DARY	nov. 1995 - oct. 1996
M. LEGRAND	nov. 1996 - nov. 2001
M. Maurice MASSON	nov. 2001 - nov. 2006
M. Frédéric ANTOINE	nov. 2006 - déc. 2011

### Directeurs

M. René MATHIEU	avril 1954 - sept. 1955
M. MOSNIER <i>intérim</i>	oct. 1955-juin 1956
M. Maurice BANCAREL	juil. 1956- avril 1993
M. Guy-Francis RAYNAUD	mai 1993- déc. 2011

## Urssaf Midi-Pyrénées

L'Urssaf Midi-Pyrénées résulte de la fusion des Urssaf de la Haute-Garonne, de l'Ariège, de l'Aveyron, du Gers, du Lot, des Hautes-Pyrénées, du Tarn et de Tarn et Garonne au 1er janvier 2012.

M. Guy Francis RAYNAUD en a été nommé Directeur préfigurateur à compter de novembre 2010.

### Président

M. Martial BRENAC

### Directeur

M. Guy Francis RAYNAUD

## Centres informatiques CIRSO et CTR

Le Centre Informatique du Recouvrement du Sud-Ouest est commun aux URSSAF de Midi-Pyrénées, d'Aquitaine et du Limousin. Il a remplacé en 1987 le Centre de Traitement Régional de Midi-Pyrénées, CTR issu de la fusion au 1er janvier 1973 du "Centre Commun de traitement automatisé de l'information" des Urssaf et de "l'AMIC" des Caisses d'allocations familiales de la région Midi-Pyrénées.

Présidents	Périodes
M. THEVENOT	1974 - 1975
M. LE MOINE	1976 - 1995
M. JACQMIN	janv. - déc. 1996
M. LEGRAND	déc.1996 - janv. 1998
M. REQUIER	janv. 1998 - déc. 2001
Mme DAOUST	déc. 2001 - déc. 2011
M. KLEIN	depuis 2012

### Directeurs

M. Maurice BANCAREL	janv. 1973 - avril 1993
M. Guy-Francis RAYNAUD	mai 1993 - avril 1994
M. Jean-Marie ARAGON	mai 1994 – juin 2004
M. Daniel BRIGNON	juillet 2004 - juin 2008
M. Henri LOURDE-ROCHEBLAVE	depuis juillet 2008

Retrouvez les lettres d'information du Comité en vous connectant sur

# www.histoiresecump.fr

ou [www.crhssmp.fr](http://www.crhssmp.fr)

puis sélectionnez l'onglet "Etudes et Publications"  
et la rubrique "lettres d'information"

The screenshot shows the website interface for the Comité Régional d'Histoire de la Sécurité Sociale Midi-Pyrénées. The header features the organization's logo and the title "Comité Régional d'Histoire de la Sécurité Sociale Midi-Pyrénées". A navigation menu includes "Accueil", "Qui Sommes Nous", "Etudes et publications", "Soutien Etudiant et Recherches", "Historique des dirigeants", "Liens", and "Contact". The main content area displays "Les lettres d'information du Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées" and "Lettre d'information n° 13 - novembre 2012". The featured article is "Histoire du Régime Social des Indépendants de Midi-Pyrénées (2eme partie)" by Hinda Hedhili. A sidebar on the right contains sections for "Recherche" (with a search box) and "Syndication".

Comité Régional d'Histoire de la Sécurité Sociale Midi-Pyrénées

Comité régional d'histoire de la sécurité sociale Midi-Pyrénées

**Le Souvenir, non comme une Nostalgie**  
**Mais comme une raison de vivre au présent** *Marie Rouquet*

Accueil | Qui Sommes Nous | Etudes et publications | Soutien Etudiant et Recherches | Historique des dirigeants | Liens | Contact

**Les lettres d'information du Comité régional d'histoire de la Sécurité sociale Midi-Pyrénées**

Lettre d'information n° 13 - novembre 2012

Histoire du Régime Social des Indépendants de Midi-Pyrénées (2eme partie)

**LETTRE**

- Avant-propos de Luc DOURY Directeur du RSI Midi-Pyrénées

**La sauvegarde du régime social des Indépendants (1980-2000) par Hinda Hedhili :**

- I. Les années 1990 des caisses toulousaines, des années agitées
- II. Les années 2000, la fusion des caisses

Présidents des caisses des indépendants de Midi-Pyrénées (1949-2012) et des caisses AVA Tarn-Aveyron de 1978 à 2000 (AVA du Tarn de 1949 à 1978) et Aveyron-Lozère de 1949 à 1978-1990

**Recherche**

Chercher dans ce site :

Recherche

**Syndication**

Directeur de la publication : Michel Lages  
Conception et réalisation : Urssaf Midi-Pyrénées  
Impression : Carsat Midi-Pyrénées