

## Histoire de l'Urssaf de la Haute-Garonne (2<sup>e</sup> partie)

### Éditorial



Cette Lettre d'information poursuit la publication de l'étude de l'histoire de l'Urssaf de la Haute-Garonne. Rappelons qu'elle a été réalisée à la demande du Comité régional d'histoire et de la direction de l'Urssaf par Laureline Bouche alors étudiante de l'Institut d'études politiques.

La lettre précédente relatait la création en 1953 de l'Union de Recouvrement de la Haute-Garonne et sa mise en place à compter d'avril 1954 marquée très vite par une informatisation des traitements en pointe au niveau national.

Ce numéro retrace l'histoire de l'organisme au cours des vingt dernières années. Cette période a vu le changement de directeur en mai 1993 (Guy-Francis Raynaud succédant à Maurice Bancarel) et le développement de nouvelles relations avec l'organisme national, l'Acoss, notamment à la suite de la contractualisation résultant du Plan Juppé de 1996.

Deux autres éléments nous paraissent significatifs de cette période : les engagements de service en faveur des cotisants et la régionalisation. Cette régionalisation a été prévue par la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et l'Acoss, pour 2010-2013. Elle sera réalisée par consensus en Midi-Pyrénées, l'une des premières régions à mettre en place début 2012 une Urssaf régionale.

La régionalisation des organismes de Sécurité sociale en Midi-Pyrénées sera l'un des thèmes abordés lors du colloque sur la gouvernance de la protection sociale. Organisé par Comité régional d'histoire, il aura lieu le 15 octobre 2013 à la CARSAT Midi-Pyrénées et s'adresse prioritairement aux organismes de Midi-Pyrénées. Sera également examinée la gouvernance des régimes de base avec notamment une table-ronde permettant à des présidents d'organismes de la région d'exprimer le point de vue des partenaires sociaux.

Le Président

Michel Lages



# Avant-propos

---

L'Urssaf Midi-Pyrénées a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2012 par le regroupement des 8 Urssaf départementales de la région.

Les hommes et les femmes qui ont construit l'Urssaf de la Haute-Garonne sont désormais intégrés à ce nouvel organisme régional auquel ils apportent leur expérience et toutes leurs compétences.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2012 n'a pas été une date de rupture mais a confirmé au contraire une grande continuité entre les anciennes Urssaf départementales et l'Urssaf régionale. La région Midi-Pyrénées a pu être une des trois régions pilotes pour la mise en œuvre de la régionalisation car les 8 Urssaf de la région étaient déjà engagées dans une forte coopération régionale qui permettait de mutualiser des ressources et d'harmoniser les politiques.

L'un des axes prioritaires de la régionalisation dans notre région a été de faire bénéficier les structures départementales de la sécurité et de la puissance apportées par les ressources régionales tout en préservant la proximité et l'efficacité apportées par la présence dans chaque département.

Les Conseils départementaux, les Instances Départementales d'Instruction des Recours Amiables et les services aux cotisants maintenus dans chaque département témoignent de cette volonté.

L'histoire de l'Urssaf de la Haute-Garonne montre comment les services ont su utiliser au mieux les nouvelles technologies et être à l'écoute des cotisants pour enrichir leur mission et passer d'une mission régaliennne de prélèvement des cotisations à un service apporté aux cotisants pour les aider à remplir des obligations administratives et financières parfois très lourdes.

La nouvelle Urssaf Midi-Pyrénées a bien l'intention de poursuivre les actions engagées par les premières Urssaf pour utiliser au mieux les nouvelles technologies, poursuivre les demandes de simplification, accompagner les entreprises confrontées à des difficultés et répondre aux attentes des pouvoirs publics pour assurer le financement d'une protection sociale que la crise économique rend à la fois plus fragile mais encore plus indispensable.

**Martial BRENAC**

Président du Conseil d'Administration  
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.

---

Dans le numéro précédent, Laureline Bouche a relaté la création d'Union de Recouvrement de la Haute-Garonne résultant 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 ce département. Elle a mis en avant son rôle précurseur en matière d'informatique et son ancrage dans la vie économique. La deuxième partie de l'étude retrace l'histoire des vingt dernières années de l'Urssaf<sup>1</sup>.

---

## La nécessaire évolution pour s'adapter à l'environnement

L'Urssaf de la Haute-Garonne fait partie intégrante du paysage économique et social du département et de la région et doit s'adapter à cet environnement, prendre en compte les difficultés des cotisants. L'organisme apparaît comme un amortisseur de crise économique en proposant des mesures d'accompagnement et en accordant plus particulièrement des délais de paiement. L'Urssaf doit respecter son engagement de service envers ses usagers et souhaite également améliorer la relation avec eux. Pour cela, elle mettra en place des mesures de simplification des formalités et certains signes seront précurseurs d'une régionalisation des organismes.

L'Urssaf change parce qu'elle s'adapte à son environnement et notamment au contexte économique et également parce qu'elle essaie de répondre aux attentes des cotisants (I).

Ces changements ne paraissent pas sans relation avec le changement de directeur. Maurice Bancarel prend sa retraite au 30 avril 1993. Guy-Francis Raynaud lui succède à compter du 1<sup>er</sup> mai 1993, ayant été désigné à l'unanimité par le Conseil d'administration de l'Urssaf. Il conduira la mise en place de la régionalisation des Urssaf de la région Midi-Pyrénées (II).

Rappelons que l'année suivante, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS ou Acooss) a été consacrée par la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 comme « caisse nationale » des Urssaf, chargée de leur tutelle budgétaire et de la définition de l'orientation des politiques communes du réseau. Ces pouvoirs ont été renforcés par l'application des ordonnances dites « Juppé » de 1996 qui ont véritablement permis à l'Acooss de s'affirmer comme l'établissement chargé de définir, planifier, mettre en œuvre et suivre l'application des politiques du réseau du recouvrement.



Site de la Haute-Garonne et siège de l'Urssaf Midi-Pyrénées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Bâtiment situé 166 rue Pierre et Marie-Curie à Labège innopole.

---

<sup>1</sup> ou URSSAF, Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales.

## **I L'adaptation à un environnement économique et social : l'Urssaf, un acteur incontournable de la Haute-Garonne.**

L'Urssaf a pour mission le recouvrement des ressources de la Protection sociale, dans des conditions conciliant efficacité et amélioration de la qualité du service aux usagers, dans le cadre d'objectifs pluriannuels de gestion.

L'ordonnance n° 96-344 du 2 avril 1996 prise dans le cadre du Plan Juppé introduit pour l'Acoss, comme pour les trois autres branches, les Conventions d'Objectifs et de Gestion (COG). Les COG de l'Agence centrale placent la relation avec le cotisant au cœur du métier du recouvrement. Les droits du cotisant sont renforcés, de nombreuses simplifications administratives sont mises à leur disposition.

### **Un engagement de service pour une amélioration des relations avec le cotisant**

La branche recouvrement s'est engagée depuis 1998 dans une démarche de contractualisation au niveau national (convention Etat/Acoss) et local (contrat Acoss/Urssaf). Dans ce cadre, un plan de développement de l'Urssaf de la Haute-Garonne pour la période 1998-2001 a été élaboré avec la participation des responsables de service, des agents, de membres du Conseil d'administration (une commission spécifique ayant été créée à cet effet) et du Comité d'entreprise.

Ce plan a servi de base au Contrat pluriannuel de gestion (CPG) signé par l'Acoss avec l'Urssaf. Les axes qu'il définit sont l'amélioration

de la fiabilité et de l'efficacité du recouvrement ainsi que le passage du service rendu au service attendu par les cotisants : leurs attentes ont donné lieu à des engagements en termes d'accueil, de simplification, d'information.

### **Un double engagement de service : aux clients et aux cotisants.**

Le plan de développement indique que les « clients » sont les institutions qui ont confié l'encaissement de leurs ressources à l'Urssaf soit les organismes du Régime général de la Sécurité sociale et de nombreux autres partenaires : les organismes gestionnaires du « versement transport », de la formation professionnelle des travailleurs indépendants, l'IRCEM qui est gestionnaire de la retraite complémentaire des employés familiaux. L'Urssaf leur doit des prestations techniques de qualité et ils ont deux attentes : l'encaissement de la totalité des cotisations et leur reversement rapide.

Pour l'exercice 1997, sur le premier objectif, l'encaissement s'élèvera à 98,94% des cotisations appelées. Pour maintenir et même pour améliorer cette performance, l'Urssaf a développé la gestion du risque de non recouvrement en réservant une large place aux procédures amiables. Quant au second objectif de reversement rapide des encaissements, à l'Urssaf de Toulouse le délai d'encaissement est de un jour et demi, performance de gestion de la trésorerie qui résulte de la mobilisation du personnel sur cet objectif. Elle est favorisée par la mise en œuvre des nouvelles technologies permettant de traiter rapidement les déclarations et les paiements, notamment la « lecture automatisée des documents » (LAD), la « gestion électronique des documents » (GED) et tous les transferts dématérialisés.

D'autre part, l'Urssaf de la Haute-Garonne offre des services à ses cotisants. Elle gère 95 000

comptes cotisants en 1997. Ils appartiennent à des catégories très différentes : employeurs du secteur privé (parmi lesquels les grandes entreprises n'ont pas les mêmes attentes que les petits artisans), employeurs publics (administrations et collectivités territoriales), employeurs particuliers de gens de maison et cotisants personnels tels les travailleurs indépendants et les professions médicales (praticiens et auxiliaires médicaux).

L'Urssaf de la Haute-Garonne doit répondre aux attentes des ces cotisants. En effet, si elle a eu, très longtemps, la réputation de privilégier l'efficacité du recouvrement, depuis les années 1990, elle a pris conscience que cette efficacité passe de plus en plus par le service rendu aux usagers. Cette politique d'accueil et d'information paraît nécessaire, comme le montrent les préoccupations principales des cotisants : complexité de la réglementation, poids des charges sociales, développement des exonérations, difficultés financières des entreprises.



La charte du cotisant contrôlé, charte nationale, apparaît comme une réponse aux inquiétudes des cotisants. Elle est mise en place face à l'impression de ne pas connaître tous leurs droits ainsi que le sentiment de

vivre dans une certaine insécurité juridique. Il s'agit d'une synthèse claire et précise des droits et des devoirs des cotisants avec un engagement des Urssaf de l'appliquer sur l'ensemble du territoire national. Cette Charte commune est bénéfique et apporte une information claire, la sécurité juridique et l'égalité de traitement.

## Le développement de la politique de prévention

L'Urssaf est consciente de la lourdeur financière des cotisations mais également administrative qui résulte de la complexité de la réglementation pouvant amener les cotisants à commettre des erreurs involontaires. Aussi a été mise en place une politique de prévention afin d'aboutir à un climat de confiance réciproque et d'éviter une perte de temps, tant aux cotisants qu'à l'organisme.

La loi du 10 juin 1994 *relative à la prévention et au traitement des difficultés des entreprises* modifie la procédure de règlement amiable. Lorsque les dettes dépassent 80 000 Francs, elles doivent être inscrites à un registre public tenu au greffe du Tribunal de Commerce.

En la matière, l'Urssaf en Haute-Garonne a eu un rôle précurseur par un dispositif d'alerte particulier mis en place depuis le milieu des années 1970. Il s'agissait de la communication au Président du Tribunal de la liste des entreprises pour lesquelles l'Urssaf avait pris une inscription de privilège pour un montant supérieur à 20 000 francs et dont le solde de recouvrement du compte était supérieur à 100 000 francs.

La prévention est un changement progressif de mentalité afin de faire disparaître le climat de suspicion réciproque qui peut exister entre les cotisants et l'Urssaf. En effet, le cotisant doit la considérer comme un partenaire qui est là pour simplifier sa vie et pour éviter qu'il commette des erreurs. Le changement de mentalité pour l'Urssaf c'est de considérer que, *a priori*, le cotisant est de bonne foi. Son rôle n'est pas seulement de recevoir des paiements et des déclarations mais de tenter de simplifier les démarches (DUE, CFE, DUCS, chèque emploi service, internet) et d'indiquer au cotisant quels sont ses devoirs et ses droits. La prévention s'effectue par le biais d'actions spécifiques : notamment contrôle préventif des entreprises

dans l'année de leur création, relance téléphonique des cotisants pour informations manquantes et examen des déclarations d'exonération. Cette politique de prévention permet de développer des relations de confiance réciproque entre l'Urssaf et les cotisants de bonne foi.

## Le développement des offres de simplification

L'Urssaf de la Haute-Garonne cherche également à compenser la complexité de la réglementation par une information claire et complète et par la simplification des formalités.

## La Déclaration Préalable à l'Embauche (DPAE)

A l'occasion de l'embauche d'un nouveau salarié existe « un passage obligé » : la déclaration d'embauche. Cette déclaration est obligatoire pour plusieurs raisons : ouvrir aux salariés tous ses droits, être couvert en cas d'accident du travail, bénéficier pour l'entreprise de ses droits à exonérations éventuelles et éviter toute sanction. Tout employeur qui embauche un salarié doit effectuer deux formalités successives : une déclaration nominative préalable à l'embauche, la DPAE, ainsi qu'une déclaration venant compléter la déclaration préalable, la Déclaration Unique d'Embauche (DUE).

Le projet de déclaration préalable d'embauche (DPAE) voit le jour dans le cadre de la lutte contre le travail clandestin par une loi du 31 décembre 1991<sup>1</sup>. L'Urssaf de la Haute-Garonne

est impliquée dans cette mise en place en tant que site expérimental, de même que le CIRSO chargé des traitements informatiques des quatre organismes de recouvrement désignés pour mener à bien cette expérimentation, qui sont les Urssaf de l'Aube, d'Ille-et-Vilaine, du Var et de la Haute-Garonne. C'est parce qu'elle disposait d'un système informatique de pointe que l'Urssaf de la Haute-Garonne, alors sous la direction de M. Bancarel, a pu être précurseur en matière d'expérimentation de la DPAE.

En 1993, M. Raynaud, alors nouveau directeur de l'Urssaf succédant à M. Bancarel, souhaite que l'organisme puisse poursuivre correctement la mise en place de la DPAE dans les délais impartis. L'ensemble de ce processus semble par ailleurs avoir reçu un accueil relativement favorable parmi les cotisants. Cette loi du 31 décembre 1991 permettra d'alléger la tâche des agents de contrôle et aussi d'accroître l'efficacité du recouvrement et de lutter contre le travail clandestin. Cette opération aura également des conséquences non négligeables sur la charge de travail des services de l'Urssaf. Le Régime général se voit régulièrement confier de nouvelles missions (CSG), intéressantes mais qui doivent permettre également la reconnaissance de la masse et de la qualité du travail supplémentaire fourni par les agents qui assurent l'exploitation et la saisie des déclarations préalables effectuées par écrit.

La généralisation de la déclaration préalable d'embauche et son caractère obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1993 impliquent une mise en œuvre d'une dimension nationale. Le projet est conduit par un Comité de pilotage placé sous l'égide de l'Acoss et composé du CIRSO de Toulouse et d'une Urssaf par région, dont les quatre Urssaf expérimentatrices en tant que pôle d'appui pour leur région et contribuant à la formation d'une Urssaf « pôle d'appui » dans chacune des autres régions. Le décret d'application précise les modalités de la généralisation.

Un nouveau mode de déclaration a été mis en place à compter du 1<sup>er</sup> août 2011 suite à la

<sup>1</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 91-1383 du 31 décembre 1991 renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irrégulier d'étrangers en France (JO du 1er janvier 1992, p. 15) instaure l'obligation de déclarer un salarié préalablement à l'embauche.



publication du décret n° 2011-681 du 16 juin 2011 fusionnant la DPAE et la DUE en une seule et même déclaration.

Formulaire en ligne [www.net-entreprises.fr](http://www.net-entreprises.fr)

La nouveauté réside dans le fait que cette déclaration doit obligatoirement être établie avant l'embauche du salarié. En réalité, la DPAE remplace la DUE contribuant à la simplification des démarches liées à l'embauche. Cette déclaration obligatoire offre en effet la particularité de regrouper de nombreuses formalités en effectuant en une seule fois, et auprès d'un seul interlocuteur, l'Urssaf, six formalités liées à l'embauche.

## La dématérialisation

En l'an 2000, après la politique de prévention, la politique de simplification est au centre des préoccupations de l'Urssaf de la Haute-Garonne. Elle se traduit via Internet, par une offre de services dématérialisés visant à alléger et moderniser les formalités déclaratives et de paiement des cotisants.

Les années 1990 seront marquées par la DUE, par internet et par la mise en place d'un site internet. L'Urssaf de la Haute-Garonne s'est alors fixée pour objectif de faciliter l'information de tous les internautes qui se connecteront sur son site et y trouveront une information d'accès simplifiée.

De plus, elle a mis à la disposition de ses cotisants un service hautement sécurisé permettant le calcul, la déclaration et le paiement soit à partir d'une adresse particulière ou à partir du site de l'Urssaf. Ce nouveau dispositif permet de réaliser ces opérations en temps réel. Par ailleurs, l'historique des comptes, la visualisation du calendrier des échéances, les taux de cotisations actualisés en ligne, la possibilité de corriger les données transmises jusqu'à la date d'échéance sont autant d'atouts propres au site. Cette démarche en matière de relations dématérialisées montre que l'Urssaf de la Haute-Garonne s'implique dans la promotion des nouvelles technologies vis-à-vis des cotisants mais aussi vis-à-vis des partenaires (experts comptables, huissiers, Chambre de Commerce, etc.) et de ses agents qui travaillent à partir de l'image des documents.

En effet, depuis 1996 ont été mis en place des systèmes de lecture automatisée des documents (LAD) ainsi que de gestion électronique des documents (GED). La LAD a permis de faire disparaître un travail de saisie fastidieux. De plus, l'organisme a mis en place un outil de « workflow »<sup>2</sup> ayant pour principes la numérisation de tous les documents papiers reçus à l'Urssaf, le classement immédiat du papier et la circulation de l'image du document selon un circuit prédéfini. Il en résulte deux avantages : la maîtrise et la réduction des délais de traitement et une meilleure qualité de traitement. S'ajoute le dispositif appelé EDI-CFE (échanges de données informatisées du centre des formalités des entreprises) par

<sup>2</sup> Circulation de l'image : certains courriers sont scannés (le document papier est alors archivé) et les agents travaillent à partir de l'image.

lequel les immatriculations, radiations et modifications sont saisies et transmises directement aux divers partenaires par fichier informatique. Toute manipulation de support papier est ainsi évitée et un gain de temps substantiel en résulte.

### **La politique d'information et les autres mesures de simplification**

Sous l'impulsion de l'Acoss, l'Urssaf de la Haute-Garonne a mis en œuvre une politique d'information. Celle-ci s'est concentrée plus particulièrement sur certains thèmes : le passage à l'euro pour toutes les catégories de cotisants au 1<sup>er</sup> janvier 2001, la réglementation sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (pour les salariés du régime général), la mensualisation des paiements des travailleurs indépendants, le télé-règlement et la DUE sur internet.

Pour les usagers, il est nécessaire d'offrir la plus grande souplesse dans les réponses de l'Urssaf. Pour les clients, il fallait le faire à moindre coût en évitant de développer un système spécifique pour trois ans. Ainsi ont été acceptés les paiements et les déclarations des entreprises en euros dès janvier 1999.

#### **Le chèque emploi service**

De manière générale, cette nouvelle disposition applicable depuis le 1<sup>er</sup> décembre 1994 permet aux particuliers employant un salarié à titre exceptionnel de simplifier leurs démarches administratives pour le versement de charges sociales et notamment d'être dispensés de l'établissement d'un bulletin de salaire.

Le CESU (chèque emploi service universel) en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 a été créé dans le cadre de la politique conduite pour

favoriser les services à la personne<sup>3</sup>.

#### **L'exonération des cotisations d'allocations familiales**

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1993, les bas salaires ont bénéficié d'une exonération de la cotisation patronale d'allocations familiales : totale pour les salaires inférieurs ou égaux à 110 % du SMIC calculé sur 169 heures ; de moitié pour les salaires compris entre ce seuil et 120 % du SMIC.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1995, l'exonération devient totale pour les salaires inférieurs ou égaux à 120 % du SMIC et de moitié pour les salaires compris entre ce seuil et 130 % du SMIC. Les chiffres des salariés exonérés en janvier 1995 mettent en évidence l'impact de la mesure : 32 145 salariés exonérés à 100 %, 10 641 exonérés à 50 %. D'autre part, à cette date, l'évolution du nombre de cotisants est importante (3,25 % en un an)<sup>4</sup>.

#### **Les nouveaux dispositifs pour encore plus de simplification**

L'objectif est de proposer à chaque catégorie de cotisant une offre de service qui correspond à ses besoins de façon simplifiée.

La loi du 19 mai 2003 crée un nouveau dispositif de déclaration sociale simplifié à destination des petites associations, appelé « **chèque emploi associatif** ». Ce dispositif, calqué dans ses grands principes sur le chèque emploi service des particuliers employeurs est mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour les associations employant au plus un salarié. Il comprend un volet financier destiné à la rémunération du salarié et un volet dit « social » où sont déclarés les salaires versés et la période d'emploi.

<sup>3</sup> Il complète et renforce le dispositif du chèque emploi service en offrant la possibilité d'une prise en charge du coût de l'emploi à domicile ou du coût des prestations proposées par les entreprises de service à domicile.

<sup>4</sup> En 1995, la progression du nombre de comptes depuis 1990 résultait essentiellement de l'augmentation des emplois familiaux liés aux diverses mesures d'allègement fiscal. En revanche, la proportion de travailleurs indépendants était en légère diminution.

Le « **titre emploi simplifié en entreprise** » (TESE) est un nouveau mode déclaratif pour simplifier les formalités et les obligations sociales des très petites entreprises et des employeurs ayant recours à des embauches occasionnelles.

La progression de l'utilisation des nombreuses offres de simplification est le résultat d'une démarche continue de promotion et d'amélioration des outils mis à disposition des cotisants. Ainsi, le bouquet de services sur internet leur permet d'avoir des informations générales ou spécifiques en fonction de leur catégorie ainsi qu'à destination des créateurs d'entreprises, grandes entreprises et experts comptables. Existent aussi les offres de simplification pour plusieurs catégories de cotisants. Les offres de simplification passent aussi par les échanges de données informatisées (EDI).

Le développement continu de ces offres de services et des échanges dématérialisés va réduire considérablement la saisie manuelle et permettre aux agents de prioriser la résolution d'anomalies et ainsi de fiabiliser le traitement des dossiers de cotisants.

La dématérialisation fait désormais partie intégrante de l'activité et du mode de fonctionnement de la plupart des services de l'Urssaf de la Haute-Garonne et n'est pas dévolue à un secteur particulier. Elle a essentiellement permis de réduire les tâches fastidieuses de saisie et a donc permis de recentrer les agents sur d'autres activités.

Ce sont ces actions d'amélioration des relations avec les usagers et de simplification des formalités qui constituent les principaux changements de la branche recouvrement et en particulier de l'Urssaf de la Haute-Garonne. Parallèlement une adaptation géographique du réseau du recouvrement va intervenir.

## II L'adaptation géographique : vers la régionalisation

La mise en place des versements en lieu unique apparaît comme l'une des premières manifestations de l'idée d'une rationalisation, d'un regroupement de différents services pour un gain de temps et d'argent. D'autres signes sont précurseurs d'une régionalisation qui sera réalisée par consensus en Midi-Pyrénées, l'une des premières régions à avoir une Urssaf régionale.

### L'Urssaf de la Haute-Garonne à la veille de la régionalisation

#### La lutte contre le travail illégal

En 2008, la lutte contre la fraude et le travail illégal est l'une des grandes priorités des pouvoirs publics. L'Urssaf de Toulouse a participé à une des tables rondes organisées en région par le ministre Eric Woerth pour faire le bilan des partenariats en matière de lutte contre la fraude. Des remaniements se profilent dans les structures nationales, est envisagée une structure compétente à la fois en matière de fraude et de travail illégal.

La politique de l'Urssaf de la Haute-Garonne comprend deux volets : la lutte contre la fraude et celle contre le travail illégal (LCTI). Autour de l'action LCTI existe un véritable enjeu pour l'Urssaf à se constituer partie civile sur certaines affaires dont le suivi au civil et au pénal représente un prolongement important de cette lutte. En matière de communication, le recours à la médiatisation de certaines opérations permet de conforter l'image de présence soutenue sur le terrain. Pour l'exercice 2007, plusieurs articles de presse sur

des actions LCTI et un reportage télévisé de France 3 relatif à la prévention en matière d'emploi dissimulé dans le secteur du BTP (mise en place d'une carte d'identité professionnelle pour le personnel de chantier) ont été diffusés.

Les contrôles sont réalisés généralement sur la base d'une analyse du risque, sur des situations avérées et souvent constatées par plusieurs partenaires.

Sera créé, à titre expérimental en Haute-Garonne, comme dans quelques départements, un **Comité local unique de lutte contre la fraude** (CLUF), en remplacement de l'ancien COLTI (Comité de lutte contre le travail illégal). Il s'est réuni pour la première fois en octobre 2008 et a donné lieu à la mise en place de deux pôles opérationnels : l'un axé sur le travail illégal, dont le secrétariat sera assuré par la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, l'autre axé sur la fraude sociale et fiscale ayant pour secrétariat les services fiscaux.

On peut mettre en avant quelques actions marquantes en matière de lutte contre le travail illégal réalisées de manière concertée dans la région ou en Haute-Garonne : une opération de contrôle a été menée sur la ville d'Albi sur un chantier de construction, une opération locale a été réalisée en décembre 2008 sur le marché de Noël de Toulouse.

Certaines actions sont ciblées sur la base de signalements ou suspicions éventuelles de l'un des partenaires, d'autres actions sont engagées à titre préventif ainsi que de manière aléatoire<sup>5</sup>.

Des **actions de partenariat** sont menées en région et localement. En 2009, un plan de contrôle a permis d'établir ce partenariat avec la Préfecture concernant la profession réglementée « gardiennage, sécurité et protection ». L'Urssaf travaille également en

collaboration avec la Mairie de Toulouse sur certaines thématiques : places et marchés couverts et de plein-vent en vue d'opérations sur le terrain et pour développer la prévention sur l'organisation des déménagements.

Parallèlement, d'autres actions ont été menées. Ainsi, une société de BTP sur un chantier de construction d'une trentaine de pavillons a été contrôlée et deux entreprises y exerçaient avec des travailleurs non déclarés. Une opération à Bagnères-de-Luchon et Superbagnères ciblait les commerces de détail et de location de matériel de ski. Plusieurs opérations de nuit et de jour, en lien avec les corps de contrôle partenaires dans le secteur des hôtels-café-restaurants ont aussi été réalisées.



Campagne régionale Urssaf-Gendarmerie "Contre le travail illégal, jouons coup double !" pour une meilleure exploitation des procès-verbaux (2009)



L'année 2009 est notamment marquée par ce renforcement du contrôle et de la lutte contre le travail dissimulé et les fraudes. De plus, l'exploitation des procès-verbaux établis par d'autres corps de contrôle s'accroît,

les contrôles comptables d'assiette évoluent, le taux de couverture du fichier progresse de manière générale (étant également liée au développement du contrôle sur pièces). Si le taux de redressements en montant est en baisse, l'Urssaf de la Haute-Garonne a poursuivi sa démarche de prévention et d'information en lien avec d'autres partenaires.

<sup>5</sup> Pour l'exercice 2007, concernant la prévention, 300 entreprises ont été démarchées et plus de 800 salariés auditionnés

Parmi les grands axes de la COG 2010-2013, les Urssaf sont impliquées à deux titres : la lutte contre le travail dissimulé en accentuant le partenariat avec les autres corps de contrôle et services de l'Etat ainsi que la lutte contre la fraude aux prestations en transmettant aux caisses prestataires des éléments issus des affaires de travail illégal.

Ces actions doivent également s'accompagner d'une **stratégie de communication** grand public sur les risques liés à la fraude et au travail dissimulé.

La COG évoque le lancement d'une vaste campagne nationale de sensibilisation à la lutte contre la fraude pilotée par le ministère du Budget et l'Acoss en partenariat avec l'administration fiscale, la gendarmerie, la police, la justice, l'inspection du travail (déclinée notamment dans des spots radio, sur des affiches et relayée dans la presse écrite).

### Les mesures en faveur des entreprises en difficulté

En 2008, les administrateurs s'interrogent sur un éventuel report de paiement des cotisations à l'intention des entreprises touchées par la crise économique actuelle<sup>6</sup>. M. Raynaud leur précise que seul le report de paiement des cotisations d'assurance chômage a fait l'objet d'une décision nationale. La branche Recouvrement a quant à elle préconisé un examen bienveillant des demandes de délais éventuelles présentées par des entreprises en difficultés.

Dans le contexte de la crise économique de 2008, le Ministère a chargé les Préfets et les Trésoriers Payeurs Généraux de réaliser un point de situation régulier avec toutes les parties prenantes, dont l'Urssaf. Dans les

instances inter-partenariales<sup>7</sup> l'Urssaf fait généralement preuve d'un maximum de souplesse vis-à-vis des entreprises en difficulté. La procédure d'examen des demandes de délais est très encadrée. Au vu de l'historique du compte, du nombre de demandes déjà effectuées et à la condition que l'entreprise ait réglé la part salariale, l'Urssaf accède le plus souvent à la demande et accorde un étalement de paiement des cotisations, de trois à six mois dans la majorité des cas.

Ces demandes de délais de paiement émanaient principalement des secteurs du commerce, de la restauration, des équipements électriques, électroniques et informatiques.

En 2009, le Président évoque devant le Conseil d'administration<sup>8</sup> la réunion nationale à laquelle ont été conviés, le 23 mars 2009, les directeurs et présidents des Urssaf « chefs de file », les représentants de l'Acoss sous l'égide du ministre du Budget, Eric Woerth. Cette réunion a vu l'annonce par le Gouvernement des mesures prises en faveur des entreprises en difficulté notamment par la **circulaire ministérielle** qui prévoit une politique d'octroi de délais et de remises encore assouplie<sup>9</sup>.

En 2010, l'Urssaf de la Haute-Garonne adopte des mesures exceptionnelles en faveur des entreprises en difficultés : assouplissement des conditions d'octroi de délais de paiement (augmentation des délais accordés de 132 %) ; renforcement du partenariat avec le Tribunal de Commerce dans le cadre de la prévention des difficultés d'entreprises ; rythme accentué des réunions de la CCSF<sup>10</sup> et poursuite d'échanges réguliers interservices ; adaptation des socles

<sup>7</sup> Notamment la Commission des chefs des services financiers (CCSF).

<sup>8</sup> Procès-verbal du Conseil d'Administration de l'URSSAF de la Haute-Garonne ; 31 mars 2009.

<sup>9</sup> Engagement de délai de réponse de l'URSSAF ; possibilité de s'engager sur l'octroi de délai avant la constitution de la dette ; pour les « primo-débiteurs » remise systématique des majorations de retard de 5 % quand l'échéancier est respecté et possibilité d'accorder des délais quand la part salariale n'est pas réglée si les cotisants s'engagent à payer la part salariale le mois suivant.

<sup>10</sup> Commission des chefs des services financiers

<sup>6</sup> Source : Procès-verbal du Conseil d'administration de l'URSSAF de la Haute-Garonne du 24 octobre 2008.

communs intégrant les évolutions législatives, démarche d'harmonisation des pratiques en matière de remises de majorations de retard ; augmentation de 27 % du volume de relances téléphoniques dans le cadre du développement de la politique amiable.

Les mesures ministérielles et celles de la branche Recouvrement en faveur des entreprises touchées par la crise sont reconduites jusqu'au 30 juin 2011 puis en 2012. L'Urssaf intervient donc comme **amortisseur de la crise économique** dans la mesure où elle assouplit sa politique de délais de paiement aux entreprises, l'Urssaf établissant à cette fin un échéancier de paiement.

## Le statut de l'auto-entrepreneur

A compter du 1er janvier 2009, un régime incitatif et simplifié dit d'auto-entrepreneur est mis en place pour les travailleurs indépendants tirant de faibles revenus de leur activité professionnelle.

Il s'adressera aux personnes qui souhaitent exercer une activité indépendante artisanale ou commerciale ou qui l'exerçaient déjà sous forme d'entreprise individuelle soumise au régime fiscal de la micro entreprise<sup>11</sup>. Il concerne donc les créateurs d'entreprise et les entrepreneurs individuels déjà en activité.

Ce nouveau statut comporte des avantages dont la dispense d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers. C'est un régime micro social simplifié comprenant une option pour le versement libératoire de l'impôt sur le revenu, et exonérant de la taxe professionnelle (pour trois ans maximum).

Peu de temps après sa création, le statut d'auto-entrepreneur fera déjà l'objet de 1 350

demandes de création à l'Urssaf<sup>12</sup>. Les activités les plus représentées sont la maçonnerie, le bricolage, les travaux d'entretien divers, les travaux d'impression, de conception graphique, le conseil et le dépannage en informatique, l'assistance, les activités de "bien être" non règlementées. L'Urssaf de la Haute-Garonne enregistrera 450 demandes de changement de statut.

Fin mars 2009<sup>13</sup>, l'organisme n'a pas encore de perspective sur la durée de vie de cette catégorie du fait de la mise en place récente du dispositif. Le Président fera part, en Conseil d'administration, de son inquiétude sur ce statut qui pourrait mettre en péril l'activité d'artisans dans certains secteurs. En comparaison au statut de micro-entreprise, les formalités sont très simplifiées et rapides et l'auto-entrepreneur ne règle de cotisations que lorsqu'il a atteint un certain seuil de chiffre d'affaires. Le dispositif s'adresse particulièrement à des personnes retraitées ou des salariés intéressés par un complément de salaire

Depuis la création de ce nouveau statut au 1<sup>er</sup> janvier 2009, 2278 comptes auto-entrepreneurs ont été déclarés à l'Urssaf de la Haute-Garonne au 3 juillet 2009.

## La délégation à l'Urssaf pour le compte du Régime Social des Indépendants (RSI)

En application de la loi d'habilitation du 9 décembre 2004 instituant un interlocuteur Social Unique (ISU) pour les artisans et commerçants, l'ordonnance n° 2005-1529 du 8 décembre 2005 a confié le recouvrement de l'ensemble des contributions sociales au Régime Social des Indépendants (sur la mise en place en Midi-Pyrénées, voir également la Lettre d'information n°13 de novembre 2012).

<sup>11</sup> Ce régime fiscal suppose un chiffre d'affaires inférieur à certains seuils, différents selon les activités

<sup>12</sup> Environ 71% émanant du CFE URSSAF, 19% de la chambre de métiers, 10% de la CCI.

<sup>13</sup> Procès-verbal du Conseil d'administration de l'URSSAF de la Haute-Garonne, 31 mars 2009.



Le RSI joue ainsi le rôle d'interlocuteur social unique pour le recouvrement. Mais cette mission s'exerce dans le cadre d'une délégation de certaines fonctions au réseau des Urssaf, agissant alors pour le compte et sous l'appellation du RSI : calcul et encaissement des cotisations et contributions sociales ; tout ou partie du recouvrement amiable des cotisations et contributions sociales jusqu'au 30<sup>ème</sup> jour suivant la date d'exigibilité ; réalisation du contrôle et participation à l'accueil et l'information dans le cadre d'une convention type.

Le RSI assure quant à lui les fonctions suivantes : orientations du recouvrement amiable et forcé, recouvrement amiable hors périmètre délégué, recouvrement contentieux avec notamment émission de la mise en demeure et de la contrainte, orientations en matière de contrôle, gestion du fonds national d'action sociale destiné aux assurés en difficulté.

Dans la perspective de l'**Interlocuteur Social Unique** prévue au plan national au 1<sup>er</sup> janvier 2008, une phase expérimentale à partir du 2 avril 2007 a été décidée par les deux réseaux RSI et Acof dans la mesure où la mise en œuvre de ce dispositif de simplification destiné aux artisans et commerçants suppose une nouvelle organisation entre RSI et Urssaf.

En Midi-Pyrénées, le RSI et les Urssaf ont choisi de mettre en commun leurs expertises et d'expérimenter des points d'accueils coordonnés RSI/Urssaf et un élargissement de l'accueil téléphonique du RSI Midi-Pyrénées. Cette association vise à apporter une réponse globale aux artisans et commerçants sur leur cotisation sociale (santé, retraite, allocations familiales) et contribution CSG/CRDS.

Le basculement en « mode ISU » sera effectif à partir du 28 novembre 2007.

Au cours de l'année 2007, un audit est mené par l'IGAS consécutif aux retards de traitement au niveau du RSI. Il veut déterminer quelles mesures doivent être mises en place dans le réseau des Urssaf où les retards et les dysfonctionnements s'accumulent également.

Une série de mesures sont mises en place par le RSI et l'Urssaf afin de retrouver au plus vite une situation stabilisée : nouvelle architecture téléphonique commune entre les deux réseaux devant permettre d'améliorer la qualité de l'accueil téléphonique et plan d'actions commun pour résoudre rapidement les principales anomalies et de résorber les stocks, notamment la majeure partie des corrections informatiques liées à l'intégration des affiliations et des radiations non effectuées. Ce plan d'actions vise également la reprise progressive de l'ensemble des étapes du processus de recouvrement.

De plus, une cellule d'experts régionale composée d'agents des deux réseaux prend en charge l'examen des dossiers complexes impliquant des interventions sur les applications informatiques, une étude approfondie de la situation du compte voire un arbitrage commun entre les deux réseaux.

Dans tous les cas des délais supplémentaires de paiement pourront être accordés et aucune majoration de retard ne sera appliquée.

## Les signes précurseurs d'une régionalisation

## Les versements en lieu unique (VLU)

La procédure dite du « lieu unique » permet à des entreprises qui en font la demande auprès de l'Acof de verser leurs cotisations auprès d'un seul organisme de recouvrement.

Cette procédure est avantageuse pour l'entreprise qui n'établit qu'une seule déclaration à destination d'une « Urssaf de liaison » dont elle a fait choix. Au niveau de l'institution, cette pratique présente l'avantage de n'avoir qu'un seul versement en un point du territoire ce qui permet une intégration plus rapide des fonds dans le circuit financier.

Cette procédure de versements en lieu unique a été mise en place à Toulouse sous la direction de Maurice Bancarel au début des années 1980 notamment pour l'entreprise EDF puis les PTT (Postes, télégraphes et téléphones), le Crédit Mutuel Régional.

Elle va ensuite être significative des tensions que l'Urssaf a connues avec l'Acoss.

L'Urssaf de la Haute-Garonne bénéficiait ainsi du maximum d'entreprises en lieu unique<sup>14</sup>. Les cotisations encaissées dans ce cadre faisaient l'objet d'un traitement permettant la mise à disposition des cotisations auprès de l'Acoss avec un délai de vidage négatif de - 0,63 jour grâce aux conditions bancaires exceptionnelles accordées à l'Urssaf de la Haute-Garonne qui a pu ainsi faire bénéficier l'Agence Centrale d'avances financières importantes.

L'Urssaf de la Haute-Garonne fonctionnait grâce à un dispositif performant, les versements importants reçus le matin même étant adressés par avion à Paris à l'Acoss et remis en chambre de compensation très rapidement. Mais, par ailleurs, elle s'était vu retirer peu à peu des entreprises importantes ayant des établissements industriels et commerciaux en Haute-Garonne et allant cotiser dans d'autres départements, ce qui représentait une perte financière non négligeable équivalente à plus de 1,7 milliard de francs fin 1991.

Selon M. Bancarel, la situation en 1993 conduit à la perte de masses financières considérables. Le gain financier qu'aurait permis le maintien du traitement des entreprises cotisant en lieu

unique en Haute-Garonne, en tenant compte des délais de vidage de l'organisme, aurait dû au minimum être pris en considération.

Dès sa prise de fonction, M. Raynaud souligne qu'il souhaite qu'au niveau de l'Acoss l'on puisse prendre en compte ces arguments afin de comprendre que cette situation consistant à enlever à des organismes tout à fait efficaces au point de vue de la trésorerie des entreprises cotisant en lieu unique est dommageable pour l'ensemble de l'Institution<sup>15</sup>. Il devient urgent de se pencher sur ce problème et de freiner l'attribution du lieu unique à destination d'Urssaf disposant de peu de moyens de gestion de trésorerie.

Bien que cette nouvelle procédure présente quelques avantages, le Directeur estime que deux risques peuvent en résulter. Au niveau de la gestion des comptes cotisants, pour que celle-ci s'effectue dans de bonnes conditions, l'Urssaf de liaison doit disposer de moyens nécessaires en gestion de trésorerie et de contrôle (plus difficile compte tenu de l'importance de l'entreprise et de la dispersion des établissements). D'autre part, les Urssaf n'ont pas une information parfaite sur les encaissements faits par VLU.

M. Raynaud pense qu'en étant conscientes de ces difficultés et en corrigeant leurs effets, les directions d'organismes n'ont aucun intérêt d'être hostiles à cette procédure, qui peut être génératrice d'avantages tant pour les entreprises que pour les Urssaf, à condition de la réserver aux situations qui le justifient.

En 1994, 25,9 milliards de francs de cotisations seront encaissés par l'Urssaf de la Haute-Garonne dont près de la moitié issues des entreprises autorisées à verser en lieu unique à Toulouse pour tous leurs établissements, comme par exemple EDF, la Société générale

---

<sup>15</sup> Procès-verbal du Conseil d'administration de l'URSSAF de la Haute-Garonne, 8 décembre 1993.

M. Raynaud considère toutefois que l'Urssaf ne peut se présenter comme particulièrement pénalisée : en 1992, comme Urssaf de liaison, elle a encaissé 9,8 milliards de francs de cotisations alors que celles des entreprises de Haute-Garonne versant leurs cotisations dans une autre Urssaf ne représentent que 1,9 milliard.

---

<sup>14</sup> 35 entreprises regroupant 6 845 établissements et représentant près de 10 milliards de francs de cotisations.



ou encore le Groupe ACCOR. L'augmentation des encaissements était due de façon très limitée à l'accroissement de la masse salariale.

## Les « GE-TGE »

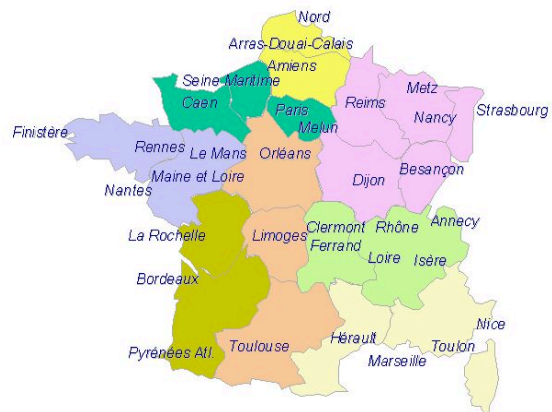
Dans le cadre de la procédure des versements en lieu unique, l'Acoss a mis en place un dispositif obligatoire pour les entreprises de plus de 2000 salariés et a confié leur gestion (dite TGE « très grandes entreprises ») à huit Urssaf dont celle de la Haute-Garonne. Les décrets n° 2007-707 et 2007-708 du 4 mai 2007, mettent en place pour chaque entreprise de plus de 2000 salariés un interlocuteur unique, désigné par le Directeur de l'Acoss parmi les Urssaf habilitées et 22 nouvelles TGE seront gérées par l'Urssaf de la Haute-Garonne, relevant principalement de trois secteurs d'activités, le spatial et l'aérospatial (CNES, AIRBUS, ALCATEL), le tertiaire (BNP Paribas, AGF), les ascensoristes (OTIS, SCHINDLER) soit deux milliards d'euros d'encaissements.



8 Urssaf pour les très grandes entreprises (TGE)

A peine achevée, l'opération relative à la gestion des Très Grandes Entreprises (TGE), la réforme des Grandes Entreprises (GE) prend le relais fin 2008.

En effet, dans le cadre de la COG 2006-2009, l'Acoss a désigné 33 Urssaf, dont celle de la Haute-Garonne, habilitées à gérer les entreprises de 250 à 2 000 salariés mais à l'inverse de la réforme TGE, la centralisation de ces GE auprès de ces Urssaf reste optionnelle. Une enquête nationale menée auprès d'un échantillon de très grandes entreprises réalisée fin 2009 montre un degré de satisfaction élevé de l'Urssaf de Toulouse<sup>16</sup>.



33 Urssaf pour les grandes entreprises (GE)

## La coopération régionale

La coopération régionale existe depuis plus de dix ans en Midi-Pyrénées. Elle est organisée autour du Comité régional de directeurs (CRD) et de groupes techniques animés par un ou plusieurs membres du CRD. Elle s'appuie sur des postes régionaux, des postes experts appartenant à des réseaux nationaux et des postes mutualisés qui résultent de la mise en commun de moyens entre un ou plusieurs organismes.

En 2001, on parle de la régionalisation du recouvrement comme quelque chose d'inacceptable mais il est question d'optimiser la coopération régionale pour permettre à l'échelon régional de conduire des actions à

<sup>16</sup> Degré de satisfaction au-delà de 7 sur 10 (7,65 en note moyenne nationale, 7,67 pour Toulouse). L'opinion sur l'URSSAF de la Haute-Garonne s'est plutôt améliorée pour 81 % des sondés, nettement améliorée pour 10 % et moyennement détériorée pour 9 %.

valeur ajoutée, de mutualiser des opérations et des moyens. Pour faire progresser cette coopération, chaque région ou groupe de régions sera invitée par l'Acoss à consolider sa Conférence régionale de directeurs qui désignera un président, interlocuteur de l'Acoss. Les domaines de coopération identifiés sont transversaux : stratégie, ressources humaines, trésorerie, contrôle interne, comptabilité, statistiques, gestion du risque, contrôle, communication. De plus, la volonté est affichée de favoriser le partage de fonctions d'agents de direction entre les Urssaf et le regroupement d'organismes. L'Acoss entend poursuivre et renforcer la politique de rapprochement en mutualisant les postes de directeurs (exemple du Tarn-et-Garonne et du Lot) ou d'agent-comptable ainsi que le regroupement d'organismes chaque fois que le contexte local et régional le permettra.

Par la suite, la Convention d'objectifs et de gestion 2002-2005 va prévoir la mise en place d'une nouvelle instance au rôle consultatif, le Comité de Concertation Régional, composé de représentants des Conseils d'administration des Urssaf de la région, qui doit donner un avis sur le Plan d'action régional.

Le premier **Plan d'action régional** se situe dans le prolongement de la coopération régionale mise en œuvre dans la région Midi-Pyrénées depuis de nombreuses années. Il a été soumis le 12 septembre 2006 au Comité de concertation régional (CCR) qui a donné un avis favorable à la majorité de 12 voix pour, 2 voix contre et une abstention.

Ensuite, l'un des axes de la COG 2006-2009 met l'accent sur le renforcement du pilotage et l'efficacité du réseau. Selon M. Raynaud, l'enjeu réside dans la capacité à développer le **travail en réseau**. En effet, selon lui la branche gagnera en efficacité en tirant parti des forces de chaque niveau territorial et en mobilisant des moyens supplémentaires sur les objectifs prioritaires, tandis que des gains de productivité pourront être dégagés dans le cadre de

nouveaux modes de fonctionnement et de partage des expertises.

Au niveau régional et interrégional, la **mutualisation** des fonctions supports et d'expertise permet de mettre à profit les expertises spécifiques (en matière de gestion documentaire, de communication...), de réaliser des gains d'échelle sur certaines fonctions (achats-marchés, logistique, gestion de la paie, traitement des DUE...) et ainsi de redéployer des effectifs. La mutualisation permet aussi de renforcer la cohérence, le pilotage et le suivi des actions régionales : le Comité régional des directeurs proposera un plan d'actions afin de décliner la COG dans sa dimension régionale. Ce plan sera présenté au comité de concertation régional (CCR) composé de deux administrateurs de chaque Urssaf de la région. Il sera ensuite présenté à l'ACOSS en vue de l'élaboration d'un volet régional dans les contrats pluriannuels de gestion Acoss-Urssaf. Le CCR assurera le suivi des actions régionales, dans le respect du rôle et des missions des conseils d'administration de chaque Urssaf.

Une des formes de la coopération régionale est donc la mutualisation régionale<sup>17</sup>. La région Midi-Pyrénées a d'abord mutualisé quatre fonctions supports : achats et marchés, assistance informatique au système de production SNV2, gestion des DUE, gestion administrative de la paye. Le centre mutualisé pour les achats et marchés se situe à l'Urssaf de Cahors. L'assistance informatique V2 est prise en charge par des centres mutualisés dont Tarbes (et Périgueux et Limoges). Un centre mutualisé de la DUE mis en place à l'Urssaf de Rodez a assuré progressivement à partir du 1<sup>er</sup> mai 2007 la gestion des DUE des Urssaf de la région. La gestion administrative de la paye pour Midi-Pyrénées dépendait de l'Urssaf de Toulouse.

---

<sup>17</sup> Qui a démarré dans la branche recouvrement avec des postes liés à la mise en place des 35 heures.

D'autres fonctions « mutualisables » seront expérimentées en 2008 comme la gestion de la documentation juridique des métiers du recouvrement (information, abonnements) à l'Urssaf de Montauban et l'assistance aux utilisateurs de services dématérialisés avec un projet de création d'un service national d'assistance.

## La régionalisation

Plusieurs éléments permettent de comprendre pourquoi les Urssaf se régionalisent aujourd'hui et plus particulièrement l'Urssaf de la Haute-Garonne. La coopération régionale et la procédure du lieu unique favorisant les dispositifs « GE-TGE » apparaissent comme un terrain favorable à la mise en place d'une Urssaf régionale en Midi-Pyrénées. De plus, le 31 mai 2006 les pouvoirs publics ont signée la COG 2006-2009 dont l'un des axes<sup>18</sup> concerne le renforcement du pilotage et l'efficacité du réseau. Cette Convention, mettant en place un pilotage régional, fusionne les Urssaf infra-départementales et l'Acoss encourage la mutualisation des postes de directeurs ou d'agents comptables. « *Le processus de restructuration était en marche* »<sup>19</sup>.

En juin 2006, M. Raynaud précise que l'enjeu réside dans la capacité à développer le travail en réseau et souligne que « *la branche gagnera en efficacité en tirant parti des forces de chaque niveau territorial et en mobilisant des moyens supplémentaires sur les objectifs prioritaires, tandis que des gains de productivité pourront être dégagés dans le cadre de nouveaux modes de fonctionnement et de partage des*

*expertises* »<sup>20</sup>. Il s'agit notamment de renforcer la cohérence, le pilotage et le suivi des actions régionales.



La **COG 2010-2013** prévoit l'évolution de l'organisation des Urssaf, volonté de l'Acoss. La démarche de coopération régionale a déjà été engagée en Midi-Pyrénées, notamment pour la gestion de la paye. La COG entend élaborer et mettre en œuvre un modèle d'organisation garantissant une articulation optimale entre le niveau départemental et régional. Ainsi, le département conservera l'ensemble des activités dont la prise en charge suppose proximité, réactivité et prise en compte du contexte local, tandis que la région aura en charge le pilotage général de l'organisme et la gestion des fonctions pour lesquelles la proximité ne constitue pas un facteur d'efficacité<sup>21</sup>.

**Une réunion interrégionale de présentation** de cette nouvelle COG est organisée par l'Acoss à Anglet le 21 mai 2010 à l'intention des Présidents, premiers Vice-Présidents, Présidents de CCR et agents de Direction<sup>22</sup>.

Le Président du Conseil d'administration de l'Acoss, Pierre BURBAN, met en avant plusieurs éléments. D'abord, il souligne que cette COG intervient dans un contexte particulier de crise économique avec des exigences des pouvoirs publics, des évolutions législatives (ISU et auto-entrepreneur notamment), l'extension des missions de la branche (recouvrement de l'assurance chômage notamment).

<sup>18</sup> Procès-verbal du Conseil d'administration de l'URSSAF de la Haute-Garonne, 28 juin 2006.

<sup>19</sup> M. LAGES, *L'évolution de la gouvernance de la Sécurité sociale*, Thèse de droit privé, Université Toulouse 1 Capitole, 2012, p. 162.

<sup>20</sup> Procès-verbal du Conseil d'administration de l'URSSAF de la Haute-Garonne, 28 juin 2006.

<sup>21</sup> Procès-verbal du Conseil d'administration de l'URSSAF de la Haute-Garonne, 2 avril 2010.

<sup>22</sup> Procès-verbal du Conseil d'administration de l'URSSAF de la Haute-Garonne, 29 juin 2010.

De plus, elle apporte des réponses notamment des « orientations métiers » fortes (amélioration des relations avec les cotisants, renforcement de l'efficacité des missions), des évolutions importantes dans l'organisation des métiers et du réseau (mise en commun accrue des ressources et expertises, harmonisation des pratiques, rénovation du système d'information). La mise en œuvre de la régionalisation recherche l'équilibre entre les différents échelons et de nouvelles structures à organiser avec une mise en place progressive jusqu'en 2015.

Cette COG est soumise à des conditions de réussite et des modalités de mise en œuvre. En effet, il est nécessaire d'avoir des ressources et un accompagnement adaptés, une fonction renforcée du pilotage et du suivi de l'Acoss, une mobilisation nécessaire de l'ensemble des acteurs.

Lors de cette réunion, des interrogations demeuraient sur la future instance régionale du Conseil d'administration et les instances locales, des éléments étant en cours de définition mais les administrateurs et l'ensemble des collaborateurs peuvent être acteurs de ces changements en participant à leur élaboration et à leur mise en œuvre.

Au vu de ces éléments, le Président de l'Urssaf de la Haute-Garonne propose au Conseil, d'administration le 29 juin 2010, de se positionner en faveur de **la candidature de la région Midi-Pyrénées comme région pilote**.

Les principales orientations de la COG représentent une continuité en termes de services aux cotisants, de sécurisation juridique notamment, mais aussi des orientations nouvelles : ainsi pour l'organisation du réseau, la mise en place d'Urssaf régionales constitue l'un des projets majeurs introduit par la COG.

Compte tenu de cette évolution structurelle, l'Acoss et le ministère souhaitent sécuriser au maximum les conditions de réalisation de cette opération. Dans cette perspective, la COG prévoit une phase pilote « destinée à identifier

*les bonnes pratiques sur tous les aspects de la gestion de ce projet* »<sup>23</sup> avant la généralisation de l'organisation régionale dans l'ensemble du réseau.

Par lettre du 23 avril 2010, l'organisme national a lancé un appel à candidature « Régions pilotes ». La phase pilote porte sur les opérations de préparation de l'Urssaf régionale et sur les modes de fonctionnement.

Avant d'évoquer les raisons conduisant la région Midi-Pyrénées à souhaiter se porter candidate pour cette phase, M. Raynaud rappelle **les objectifs et principes de la régionalisation**. Il note quatre objectifs : bien assurer toutes les missions prévues par la nouvelle COG, renforcer les organismes actuels en les intégrant dans des structures plus larges, simplifier le pilotage du réseau du recouvrement en réduisant le nombre d'organismes mais préserver les avantages de la proximité et de la réactivité des structures départementales. Il s'agit d'un organisme régional unique avec un siège social en charge du pilotage stratégique des établissements départementaux chargés de la relation avec les cotisants, de la production (gestion des comptes, recouvrement, contrôle) et du management opérationnel (délégation décisionnelle forte garantissant la réactivité). La garantie du maintien des sites de travail actuels permet de garantir la proximité et la réactivité, d'éviter les licenciements et la mobilité géographique imposée et également d'améliorer les perspectives de carrière des agents dans une structure élargie.

### **Pourquoi être région pilote ?**

L'ensemble des directeurs et agents de direction, au sein de l'instance du Comité régional de directeurs Midi-Pyrénées, s'est exprimé en faveur d'une candidature de la région pour devenir région pilote pour trois raisons principales :

---

<sup>23</sup> Source : procès-verbal du Conseil d'administration de l'URSSAF de la Haute-Garonne, 29 juin 2010.

- la régionalisation des structures du recouvrement étant inscrite dans la COG 2010-2013 signée entre l'Etat et l'Acoss, il semble préférable d'être acteurs de ce changement afin de faire bénéficier le réseau de l'expérience de vie régionale réussie en Midi-Pyrénées, d'appliquer une répartition équilibrée des compétences entre le siège régional et les sites départementaux et de simplifier l'organisation régionale tout en préservant la proximité, l'adaptabilité et la réactivité ;

- de plus, être région pilote offre la possibilité de bénéficier le plus tôt possible des avantages de la régionalisation en renforçant les structures pour faire face aux nouveaux chantiers, en réalisant des économies d'échelle et en réaffectant les gains sur les nouvelles missions et également en bénéficiant d'une négociation régionale des Contrats pluriannuels de gestion évitant la pénalisation budgétaire des structures aux tailles plus modestes dont les coûts sont élevés ;

- enfin, cela permet de réduire la période d'incertitude liée à tout changement défavorable à une bonne gestion ; l'inquiétude des cadres et agents ne peut être levée que par une mise en œuvre réelle d'une régionalisation respectant les équilibres entre le siège régional et les sites départementaux ; les cadres et agents participant déjà à la vie régionale souhaitent poursuivre la coopération et l'harmonisation des pratiques dans un cadre stabilisé.

M. Raynaud reste conscient de la charge supplémentaire que représenterait cet engagement en phase pilote pour la région. Néanmoins, compte tenu des raisons exposées précédemment, le bien-fondé de ce choix apparaît clairement.

**Les Conseils d'administration** des sept autres Urssaf de la région, qui ont examiné cette proposition lors de leurs réunions respectives au cours du mois de juin, ont fait part de décisions favorables (à la majorité) à la candidature de Midi-Pyrénées à la phase pilote de la régionalisation. Elle est soumise à l'approbation du CA de l'Urssaf de la Haute-

Garonne le 29 juin 2010. Les résultats du vote à main levée sont les suivants : 4 voix contre, 4 abstentions, 11 voix pour. M. Raynaud indique donc que la candidature de la région Midi-Pyrénées, sur la base de l'accord de l'ensemble des CA des huit Urssaf de la région Midi-Pyrénées, sera donc présentée à l'Acoss.

La démarche de régionalisation obéit à un calendrier. En mars 2010, l'Etat et l'Acoss signent la COG Etat-Acoss prévoyant la régionalisation des Urssaf ; en juin 2010, les CA des Urssaf de Midi-Pyrénées se prononcent pour la candidature de la région à la phase pilote ; en juillet 2010, l'Acoss retient la candidature de Midi-Pyrénées en qualité de site pilote, comme celle de deux autres régions (Auvergne, Pays de Loire) ; en septembre, les présidents des Conseils d'administration des Urssaf de Midi-Pyrénées sont consultés suite à la candidature à la fonction de Directeur préfigurateur présentée par M. Raynaud ; fin octobre 2010, l'Acoss se prononce favorablement sur cette nomination avec une prise de fonction au 1<sup>er</sup> novembre 2010.



Guy-Francis Raynaud, Directeur de l'Urssaf Midi-Pyrénées

**La préparation de la régionalisation** a été engagée avec l'ensemble des acteurs concernés. Au sein de la région, le Comité Régional des Directeurs assure le pilotage du projet, il est assisté de plusieurs groupes de travail sur des thématiques particulières.

Des précisions ont été apportées par le Conseil d'administration de l'Acoss sur la gouvernance quant à la période « intermédiaire » jusqu'au 31

décembre 2011 avec notamment le maintien du rôle des Conseils d'administration (CA) départementaux.

Les instances en cours (CA et commissions associées) ainsi que celles représentatives du personnel de chaque Urssaf (Comité d'Entreprise, Délégués du personnel notamment) restent en place jusqu'à la création juridique de l'Urssaf régionale au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Tous les Conseils d'administration de la région ont voté en faveur du CPG qui prévoit la création de l'Urssaf régionale au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

### **La mise en place d'un nouveau Conseil d'administration**

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, un Conseil d'administration ainsi qu'une Commission de recours amiable (CRA) seront mis en place au niveau régional. Une instance paritaire fonctionne dans chaque département ainsi qu'une commission chargée de l'étude des dossiers qui seront examinés par la CRA régionale. De plus, la nomination d'un Agent Comptable régional est retenue pour tenir une seule comptabilité régionale.



Réunion des Présidents et Directeurs départementaux.

Dès le 2 janvier 2012, le nouveau Conseil d'administration de l'Urssaf Midi-Pyrénées élit M. BRENAC (représentant du MEDEF) comme Président à la majorité des voix, la direction de l'organisme régional étant assurée par M. Raynaud.



Martial Brenac, Président du Conseil d'administration de l'Urssaf Midi-Pyrénées.

## Conclusion

L'Urssaf de la Haute-Garonne aura eu une durée de vie importante, de 1954 à 2011, avant de devenir le siège de l'Urssaf de région, l'Urssaf Midi-Pyrénées. Deux périodes distinctes peuvent être mise en lumière, correspondant aux périodes respectives de direction, celle de M. Bancarel de 1954 à 1993, relayée par M. Raynaud à partir de 1993 jusqu'à aujourd'hui, ce dernier étant devenu directeur de l'Urssaf régionale Midi-Pyrénées après avoir été directeur préfigurateur lors de la phase d'expérimentation.

Ce que l'on retiendra de l'Urssaf Haute-Garonne, c'est qu'elle aura su se positionner de façon pertinente et intelligente afin d'être un acteur incontournable de la vie économique et sociale, au plan local mais aussi au plan national.

En effet, elle a été précurseur dans de nombreux domaines, particulièrement en informatique, dont le national s'inspirera souvent. L'Urssaf a également souvent été dans le peloton de tête des Urssaf préfiguratrices, expérimentatrices. Ce qui caractérise la seconde période de l'organisme, à partir de la Direction de M. Raynaud, c'est la multitude de procédures mises en place dans le but de rendre le service meilleur à l'utilisateur. L'accent est mis sur « l'action sociale » de l'organisme, c'est-à-dire une action tournée vers l'utilisateur, presque au point de devenir sa préoccupation majeure. De plus, l'Urssaf de la Haute-Garonne a su se placer comme un acteur incontournable de la vie économique du département dans la mesure où son champ de compétence a été élargi ou du moins son champ de responsabilité en prenant en charge le recouvrement de cotisations de nature diverse, comme dernièrement de l'Unédic. Il s'agit de la dernière mise en place de l'Urssaf

de la Haute-Garonne, l'organisme assurant le recouvrement des cotisations d'assurance chômage pour le compte de l'Unédic et de Pôle emploi depuis le début de l'année 2011.

Il nous paraît indéniable que l'Urssaf de la Haute-Garonne a permis d'offrir un terrain propice à la réussite à l'Urssaf de sa région Midi-Pyrénées étant depuis longtemps parmi l'une des plus performantes et efficaces Unions de Recouvrement de France.



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

**www.histoiresecump.fr**

ou **www.crhssmp.fr**

puis sélectionnez l'onglet « Études et Publications »  
et la rubrique « lettres d'information »

The screenshot shows the website's header with the logo of the 'Comité régional d'histoire de la sécurité sociale midi-pyrénées'. Below the logo is the slogan: 'Le Souvenir, non comme une Nostalgie Mais comme une raison de vivre au présent'. The navigation menu includes 'Accueil', 'Qui Sommes Nous', 'Les éditoriaux en archives', 'Etudes et publications', 'Historique des dirigeants', 'Liens', and 'Contact'. The 'Etudes et publications' menu is open, showing 'lettres d'information', 'Anniversaires de la Sécurité sociale', 'Contributions', and 'Mémoires et archives'. The main content area displays 'lettres d'information' and 'Histoire de l'Urssaf de la Haute-Garonne (1ère partie)'. A search bar is visible on the right side.

Ou flashez l'adresse avec votre « smartphone »\*



\*Une évolution du site internet le rend plus facilement lisible par ces téléphones mobiles.

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