

La naissance de l'URSSAF d'Ille-et-Vilaine

66 ans ! - Deux générations et demie - selon la définition simple d'Hérodote - séparent la première expérience de service commun de recouvrement des cotisations entre la caisse primaire de sécurité sociale (CPSS) et la CAF¹ d'Ille-et-Vilaine, de la création de l'URSSAF Bretagne le 1er janvier 2013. Entre-temps, le décret du 12 mai 1960 a confirmé l'existence des URSSAF en leur donnant un statut juridique officiel et autonome et bouleversé en même temps les rapports entre les conseils d'administration et l'exécutif des caisses. Ce texte a, en effet, donné à l'exécutif et singulièrement au directeur les prérogatives de gestion, de direction et de décision indépendantes des conseils d'administration, qu'il ne possédait pas sous le régime antérieur. Jusque-là, c'était les conseils d'administration qui dirigeaient véritablement les caisses.

Pourquoi cette officialisation par un texte réglementaire alors que, par leurs initiatives, des organismes avaient déjà créé des URSSAF dont la dénomination a été conservée par le décret précité ? On peut répondre de manière familière : parce que les choses n'allaient pas assez vite ni suffisamment harmonieusement.

Première partie : Les prémices de l'encaissement commun en Ille-et-Vilaine

I. Quand l'Urssaf n'existait pas

A : Le rêve d'une caisse primaire de sécurité sociale à vocation générale et d'une cotisation unique

Dans son TITRE Ier : les dispositions générales de l'ordonnance du 4 octobre 1945, prévoyaient en son article 1er , l'institution d'une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et de famille qu'ils supportent. Cette organisation devait assurer sans délais, le versement aux travailleurs protégés par les législations intéressées, des prestations d'assurances sociales, celles prévues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP), l'allocation aux vieux travailleurs salariés, **les allocations familiales et de salaire unique**.

Cédant à sa nature «uniformisatrice» et centralisatrice, le législateur avait envisagé de faire reposer son édifice juridique sur **une caisse unique**. En effet, dans son TITRE II consacré à l'organisation technique et financière, l'article 2 instaurait, notamment, des caisses primaires de sécurité sociale, ayant vocation à gérer² les risques maladie, maternité décès, les AT-MP et **plus tard, selon une date fixée par décret, les allocations familiales et l'allocation unique**. Mais alors quel sort était réservé aux caisses d'allocations familiales ?

B : Le destin des CAF en question

L'article 2 précité prévoyait, aux côtés des caisses primaires à vocation générale en ce qui concernait les prestations de sécurité sociale et d'allocations familiales, des caisses régionales, de la Caisse nationale de sécurité sociale et des organismes spéciaux propres à certaines branches d'activité ou entreprises, **à titre provisoire pour la période au cours de laquelle seront adaptées à leurs missions, les autres services prévus par la présente ordonnance, des organismes propres à la gestion des allocations familiales et de l'allocation unique**.

C'est dans le cadre de ce *provisoire* que les caisses d'allocations familiales ont été habilitées à gérer les prestations versées aux familles en application de l'article 19 de l'ordonnance. D'ailleurs, celle-ci persistait puisque son article 30 consacré aux ressources faisait état **d'une cotisation unique** ; la collecte séparée des cotisations d'assurances sociales et d'allocations familiales, restant un mode provisoire.

On verra par la suite que l'incertitude sur le sort des CAF va peser sur la mise en œuvre, au moins dans un premier temps, du service commun d'encaissement des cotisations entre la CPSS et la CAF en Ille-et-Vilaine et ce, malgré l'échec de la caisse unique.

C : L'échec de la caisse unique ; la confirmation des CAF dans le paysage institutionnel

Cet édifice n'a pas fonctionné pour des raisons politiques comme le faisait observer J-J Dupeyroux qui a rappelé que cet échec était dû à l'opposition du mouvement populaire républicain (MRP)³. Antoine Math⁴, de son côté, déclare : *Alors que le projet initial prévoyait de fondre les allocations familiales dans l'ensemble de la Sécurité sociale, elles conservent finalement leur autonomie, avec des caisses séparées, les caisses d'allocations familiales et des taux de cotisations propres. C'est le résultat d'un combat de tranchée de quelques spécialistes démocrates-chrétiens, au grand dam de Pierre Laroque et de la CGT. Les CAF sont construites sur une base territoriale, le plus souvent le niveau départemental, sans distinctions selon les professions.*

¹Pour plus de commodité l'article utilisera fréquemment le sigle CAF, passé dans le langage courant, pour caisse d'allocations familiales et le sigle CPSS (devenu depuis, CPAM) pour caisse primaire de sécurité sociale.

²Article 3 suivants

³page 292 – édition 1980.

⁴Article paru dans la revue de IRES 2023 n° 110-111 et relatif à l'histoire des allocations familiales : p.175

Le maintien de caisses séparées des autres risques a des conséquences sur les conseils d'administration : à la différence de ceux des caisses d'assurances sociales du régime général (maladie et vieillesse) composés aux trois quarts de représentants des salariés, ceux des CAF sont composés seulement pour moitié de représentants syndicaux, un quart étant attribué au patronat et un quart à la nouvelle Union nationale des associations familiales (UNAF) qui se voit reconnaître par l'État un monopole de la représentation des intérêts des familles. On peut faire l'hypothèse que le remplacement de caisses à gestion patronale par des caisses gérées ou contrôlées par d'autres acteurs, dont les représentants des salariés, a favorisé une meilleure effectivité du système par rapport à l'avant-guerre.

Ainsi, l'autonomie des caisses d'allocations familiales va être maintenue à titre provisoire par la loi du 22 août 1946 dans son article 4 ainsi libellé : *Le service des prestations familiales incombe, par application de l'ordonnance du 4 octobre 1945, aux caisses de sécurité sociale et, jusqu'à l'expiration du délai prévu à l'article 2 de la susdite ordonnance, aux caisses d'allocations familiales.*

Il faudra attendre encore trois années avant que la loi du 21 février 1949 consacre définitivement l'autonomie des CAF et leur installation dans le paysage institutionnel de la sécurité sociale. Durant toutes ces années, les deux branches devaient assurer l'encaissement de leurs cotisations respectives, gérer séparément les contentieux consécutifs en cas de défaillance des cotisants et réaliser leurs propres contrôles.

Si les ordonnances de 1945 n'ont absolument pas prévu l'existence des URSSAF, très rapidement les pouvoirs publics et les caisses elles-mêmes vont se rendre compte de l'urgente nécessité d'un recouvrement unique des cotisations sociales.

II. La première expérience avortée de l'encaissement commun en Ile-et-Vilaine

L'article 23 de l'ordonnance du 4 octobre en permettant aux CAF de constituer des fédérations avec les caisses de sécurité sociale de leur circonscription respective en vue de la création de services d'intérêt commun, va servir de fondement à la constitution **des premiers services communs aux CAF et aux CPSS chargées d'assurer l'encaissement des cotisations d'assurances sociales et d'allocations familiales.**

A : Les années 1947-1949 : La naissance du service commun d'encaissement en Ile-et-Vilaine

Dès lors que la CAF d'un côté et la CPSS de l'autre sont appelées à récupérer auprès des employeurs, notamment, leurs propres cotisations, les inconvénients d'un tel système deviennent évidents. Les cotisants se retrouvent face à deux organismes relevant de la même institution ; chaque caisse doit assurer ses propres contrôles et contentieux et, le cas échéant, les négociations avec les débiteurs des cotisations. **Pour ces raisons, les services communs ont rencontré très tôt la faveur des pouvoirs publics qui les ont encouragés.**

Il semble, à la lecture des documents d'archives, que les deux caisses du département d'Ile-et-Vilaine ont démarré leur service commun bien avant les autres. En effet, dès la fin de l'année 1946, le président du conseil d'administration de la CAF, M. Tournoux, déclarait à son conseil d'administration qu'il a été sollicité par son homologue de la caisse primaire, M. Rimasson, en vue de mettre sur pied un service commun de recouvrement des cotisations à partir du 1er janvier 1947.

Les avantages pour les employeurs et les économies d'échelle pour les caisses étaient soulignés. Après présentation de l'organisation administrative et technique d'un tel service, les administrateurs de la CAF donnèrent leur accord à l'unanimité pour la création du service commun de recouvrement des cotisations sociales placé sous l'administration des commissions de contrôle de chacune des caisses et dirigé par M. Vallée, sous-directeur de la CAF.

Il en résulta, après réunion des commissions de contrôle des caisses, que le projet de convention entre les deux caisses, visant à la création du service commun fut approuvé à l'unanimité des administrateurs. Le conseil d'administration de la CAF autorisait, ainsi, le transfert à la caisse primaire, de M. Vallée et du personnel (agents et cadres) faisant partie du service Cotisations de la CAF.

B : Le bilan à 9 mois du service commun, jugé positif justifie la poursuite de l'expérience

1. Le service commun était effectif en avril 1947 sous la direction de M. Vallée. Un bilan après 9 mois de fonctionnement a été présenté au premier comité de gestion du service commun du 5 février 1948, par son responsable qui rappelait les avantages de la mise en commun des services encaissement de la CAF et de la caisse primaire, notamment, en matière de contentieux, de contrôle et de prospection. M. Vallée indiquait, cependant, que des améliorations techniques pouvaient être apportées au fonctionnement du service, améliorations proposées, d'ailleurs, dans le rapport du représentant de l'Union nationale des caisses d'allocations familiales (UNCAF) venu visiter la caisse.

2. Par ailleurs, le directeur donna connaissance au conseil d'administration d'un échange de lettres entre le président de la caisse de la région parisienne et le ministre du travail et de la sécurité sociale, à propos de la création du service commun aux organismes de la Seine. En substance, le ministre réaffirmait solennellement qu'il n'était pas dans les intentions du gouvernement de faire absorber les CAF par les caisses primaires, **mais qu'il lui semblait absolument**

nécessaire que les caisses s'entendissent pour organiser en commun l'encaissement des cotisations.

De son côté, le président du conseil d'administration rendait compte d'une entrevue qu'il avait eue avec le sous-directeur de la direction générale de la sécurité sociale en compagnie de MM. Rio et Vallée de la CAF d'Ille-et-Vilaine et d'une délégation de la CAF des Alpes-Maritimes (Nice) Il apparaissait que, là encore, le représentant du ministère affirmait qu'il n'était pas question que le recouvrement des cotisations sociales devînt une compétence du ministère des finances et que ce recouvrement fût effectué par le percepteur.

3. Le président déclarait, enfin, qu'il ne croyait pas à l'idée de l'absorption des CAF par les caisses primaires et que, de toute façon, le service commun enlevait toute justification à cette absorption. De là, selon lui, l'intérêt pour l'ensemble des caisses d'allocations familiales à suivre l'exemple de celle de Rennes en supprimant la dualité des services d'encaissement. Ainsi, à l'unanimité le conseil d'administration décida de poursuivre l'expérience du service commun, adopta le projet de convention avec la caisse primaire et revînt, par ailleurs, à *la pratique ancienne de l'appel des cotisations* invitant la caisse primaire à faire de même⁵.

4. Le service commun coûtait aux deux caisses, en personnel et autres frais de gestion qu'il convenait de répartir. Pour la période du 1er avril 1947 au 31 décembre 1947, les frais supportés par la caisse primaire s'élevèrent à 3. 783. 000 F. et pour la CAF à 5. 210 .000 F.. **Soit 8. 993. 000 F. au total.** Le comité de gestion décida que la clé de répartition serait le montant de cotisations encaissées pour chacun des deux organismes. Ainsi, pour la CPSS, le montant des encaissements s'éleva sur la période à 715. 290 .439 F. et pour la CAF à 382. 463. 425 F., **soit un total de 1. 097. 753. 864 F.** correspondant à environ un tiers pour la CAF et deux tiers pour la CPSS. Les frais de gestion pour la période donnaient, ainsi, les résultats suivants : 2. 997 000 F. pour la CAF et 5, 996 000 F. pour la CPSS.

5. S'agissant du personnel, la sous-commission d'établissement du service commun se réunit également le 5 février 1948 à la suite du comité de gestion.⁶ A cette période, l'effectif du service commun était de 62 agents répartis comme suit :

- Service encaissement, 3 cadres et 30 agents
- Service contentieux, 2 cadres et 4 agents
- Service contrôle, 1 cadre, 1 agent, 8 contrôleurs assimilés à la catégorie de sous-chef de service et 3 contrôleurs prospecteurs
- Service électro-comptable, 1 cadre et 9 agents.

Dans cet effectif, le personnel de la CPSS était compris pour 2 cadres, un contrôleur, et 14 agents. La sous-commission procéda à *l'examen de la classification du personnel... en fonction des emplois actuellement tenus*. C'est ainsi que la sous-commission d'établissement a pu décider d'accorder des promotions et des échelons aux intéressés sur la base des explications fournies par les responsables des services..

C : Le bilan à 18 mois ne convainc pas ; le service commun est dissout

Le ministère du travail et de la sécurité sociale dans une circulaire du 10 février 1948 accentuait sa pression sur les caisses pour qu'elles développassent, à l'instar des caisses d'Ille-et-Vilaine, de la région parisienne et des Alpes-maritimes, les services communs d'encaissement. A la lecture de cette circulaire, le président de la CAF, tout en reconnaissant la nécessité du service commun d'encaissement entre les organismes de sécurité sociale, se déclara opposé à la création d'une union dotée de la personnalité juridique avec la caisse primaire pour administrer le service commun et à toute cotisation unique tant que l'autonomie des CAF n'aura pas été expressément reconnue par la loi. Il demandait, par ailleurs, à la caisse primaire de ne pas attendre l'accord du ministère pour mettre en place le système d'appel des cotisations.

2. Après 18 mois de fonctionnement, le directeur de la CAF devant le bureau du conseil d'administration du 12 janvier 1949, dressait un constat mitigé des résultats du service d'encaissement commun au 31 décembre 1948 : *Après 18 mois d'expérience, si les rentrées des cotisations sont satisfaisantes, si dans le domaine de la prospection et du contrôle, le fichier unique a permis de faire cotiser près de 5000 employeurs qui avaient jusqu'ici échappé à l'une ou l'autre des législations et de poursuivre d'une manière efficace les mauvais payeurs, le service commun n'a pas simplifié la tâche des employeurs et a coûté trop cher. Pour le directeur, la suppression de ces inconvénients résidait dans le rassemblement du service commun dans un local unique et la constitution d'une union avec la caisse primaire, dotée de la personnalité juridique seul moyen de mettre en application la cotisation unique.*

5.Cela veut dire que si l'encaissement est commun, chaque caisse édite vers les cotisants son propre appel de cotisations. L'ordonnance du 4 octobre ne parle pas d'appel de cotisations. Elle déclare simplement que le cotisant doit régler ses cotisations dans les 15 premiers jours du trimestre ou du mois d'échéance. L'oubli de bonne ou de mauvaise foi des échéances est facile. L'appel de cotisations possède l'avantage de rappeler au débiteur qu'il doit régler sa dette de cotisations, calculée à tel taux, pour tel montant et à telle date. C'est un formulaire important destiné à prévenir toute amnésie du débiteur. Que le directeur, le président et le conseil d'administration décident, sur l'avis du représentant de l'UNCAF, de « *revenir à la pratique ancienne de l'appel de cotisations* » laisse penser que cette pratique n'avait pas cours à l'origine.

6 Le directeur de la caisse primaire M. Blandin et le directeur de la CAF, M. Rio assistent à toutes ces commissions à titre de conseillers, sachant que les décisions sont prises par les administrateurs des deux organismes siégeant dans des commissions mixtes, sous la présidence habituelle du président Tournoux, du conseil d'administration de la CAF. Et, s'agissant du personnel, c'était les conseils et leurs commissions et sous-commissions qui décidaient de l'avancement des personnels sur proposition de la direction bien sûr et de l'examen des candidatures.

3. A cette date, l'autonomie définitive des CAF n'était pas encore assurée. Elle le sera par la loi du 21 février 1949. C'est ainsi que, par suite du débat engagé au sein du bureau, ce dernier proposa au conseil d'administration de la CAF **la dissolution pure et simple du service commun**. Le bureau estima en effet, que l'expérience tentée depuis avril 1947 *a été loin d'être convaincante, considérant d'autre part que l'autonomie des CAF n'ayant pas encore été reconnue législativement, la constitution d'une union et la mise en application d'une cotisation unique serait un pas de plus vers l'absorption de la CAF par la caisse primaire ou même par l'Etat. (...) Chaque organisme doit reprendre sa liberté au plus tôt.* Le conseil d'administration de la CAF entérina la proposition du bureau et le directeur fut chargé de préparer un plan de dissolution à lui soumettre.

Deuxième partie : L'avènement d'une union de recouvrement juridiquement autonome : l'URSSAF d'Ille-et-Vilaine

Cet avènement est le résultat d'une accentuation de la pression de l'Etat pour convaincre les caisses, suivie d'une manifestation d'impatience face à la lenteur des choses, voire à la réticence de certains conseils d'administration ; impatience qui a donné lieu à une reprise en main énergique des pouvoirs publics.

I : La pression de l'Etat

La loi de finance du 14 avril 1952 avait donné le ton par son article 14 : **Un arrêté du ministre du travail et de la sécurité sociale et des ministres des finances et des affaires économiques peut obliger les caisses primaires de sécurité sociale et les caisses d'allocations familiales** instituées par l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale **à organiser un service commun qui se substitue aux services qui sont chargés du recouvrement des cotisations d'assurances sociales, d'allocations familiales et d'accidents du travail.**

Ces services communs sont constitués et fonctionnent conformément aux prescriptions des articles 9 et 23 de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 susvisée. Un décret en Conseil d'Etat déterminera les modalités d'organisation administrative et financière de ces services ainsi que leurs relations avec les caisses primaires de sécurité sociale et les caisses d'allocations familiales.

Au cours des années 50, la question de l'autonomie des CAF ne se pose plus. On aurait pu croire, dès lors, qu'aucun obstacle ne s'opposerait à la création d'une union entre la caisse primaire de sécurité sociale et la caisse d'allocations familiales d'Ille-et-Vilaine. Cela n'a pas été le cas.

A : Le décret du 12 septembre 1952

Faisant suite à la loi de finance du 14 avril 1952, la pression de l'Etat pour inciter à la création des URSSAF s'est accentuée par le décret du 12 septembre 1952, complétant celui du 8 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 4 octobre 1945, par les articles suivants :

Art. 42 a. — Les unions de caisses de sécurité sociale et de caisses d'allocations familiales constituées en vue du recouvrement commun des cotisations en application des arrêtés prévus à l'article 14 de la loi de finances pour l'exercice 1952 du 1er avril 1952, sont constituées et fonctionnent conformément aux dispositions des articles 9 et 23 de l'ordonnance du 4 octobre 1945 susvisée et à celles prévues au présent chapitre.

Les unions se substituent de plein droit aux caisses de sécurité sociale et aux caisses d'allocations familiales adhérentes pour le recouvrement des cotisations d'assurances sociales, d'accidents du travail et d'allocations familiales dues pour des travailleurs salariés ou assimilés, pour le contrôle et pour le contentieux de ce recouvrement.

Art. 42 b. — § 1er. — La circonscription territoriale d'une union correspond à la circonscription, soit d'une caisse primaire de sécurité sociale, soit de plusieurs de ces caisses. Elle pourra excéder le cadre du département en cas de circonstances exceptionnelles. Elle est fixée, ainsi que le siège de l'union, par l'arrêté interministériel prévu à l'article 14 de la loi de finances pour l'exercice 1952 du 14 avril 1952. Sont désignés, en même temps, dans cet arrêté, les organismes d'assurances sociales et d'allocations familiales adhérents de l'union auxquels celle-ci se substitue pour les opérations visées à l'article 42 a ci-dessus.

L'extension de la compétence de l'union aux opérations de même nature concernant les cotisations d'allocations familiales des employeurs et travailleurs indépendants est décidée dans les mêmes formes.

§ 2. — **Le personnel de l'union ne peut être pris en dehors du personnel des caisses adhérentes.** L'arrêté interministériel visé au premier alinéa du présent article pourra décider que les opérations de recouvrement seront confiées au service correspondant de l'une des caisses adhérentes. Il pourra être décidé dans les mêmes conditions que le directeur et l'agent comptable d'une des caisses de sécurité sociale ou d'allocations familiales adhérentes assureront les mêmes fonctions à l'union.

Art. 42 c. — **Chaque union est administrée par un comité de gestion de douze membres comprenant** : 1° Quatre membres élus par les représentants des travailleurs salariés au sein des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale adhérentes ; 2° Quatre membres élus par les représentants des travailleurs salariés au sein des conseils d'administration des caisses d'allocations familiales adhérentes ; 3° Deux membres élus par les représentants des employeurs au sein des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale adhérentes ; 4° Deux membres élus par les représentants des employeurs au sein des conseils d'administration des caisses d'allocations familiales adhérentes.

Art. 42 e. — Lors de leur création, **les unions reçoivent des caisses adhérentes une avance pour frais de premier établissement**. Le montant de la participation de chaque caisse est fixé par arrêté du ministre du travail et de la sécurité sociale en fonction du montant des cotisations encaissées par elles au cours de l'année civile précédant celle de la création. Cette participation peut être représentée **pour partie par des biens meubles ou immeubles transférés à l'union**.

C'est sur le fondement d'un texte on ne peut plus explicite que la CPSS avait proposé à la CAF de reprendre les négociations en vue d'aboutir à la création de l'Urssaf d'Ille-et-Vilaine. La CAF temporisait.

B : Les initiatives de la caisse primaire de sécurité sociale et les attermolements de la caisse d'allocations familiales

a) Le projet d'union de la CFTC

Le président de la caisse primaire sollicita à nouveau son homologue de la caisse d'allocations familiale en vue de travailler ensemble à la constitution d'une union de recouvrement. Une rencontre eut lieu au cours de l'année 1952 dans le cadre de commissions mixtes.

Si l'on examine le PV des bureaux communs du 11 juillet 1952, on constate que, selon les directeurs MM Rio et Blandin, la viabilité d'une union passait par l'installation de celle-ci dans un immeuble unique rassemblant l'ensemble de ses services. A cet égard, les directeurs estimaient l'effectif de l'union à une centaine d'agents dont 80 à 90 sédentaires. Il fallait donc trouver des locaux d'une surface de 350 à 400 m². Pendant toute l'année 52, et même au-delà, l'épineuse question des locaux a freiné la formation de l'union.

Le PV de la commission d'étude de la caisse d'allocations familiales montre qu'en Ille-et-Vilaine, on prenait du retard. D'ailleurs, on en était à parler encore de service commun d'encaissement alors que selon le directeur de la CAF, M. Rio, partout en France des pourparlers étaient engagés entre les CAF et les caisses primaires en vue de constituer des unions de recouvrement. Trois URSSAF fonctionnaient depuis longtemps, dans la Seine, les Alpes maritimes et la Meuse, et une quatrième était imminente en Seine et Marne.

A la caisse primaire, une certaine impatience s'exprimait. En effet, lors d'un conseil administration le représentant de la CFTC dans une intervention vigoureuse et particulièrement argumentée faisait le constat que les pourparlers avec la caisse d'allocations n'aboutissaient à aucun résultat. Les débats portaient essentiellement sur les locaux alors que cet aspect bien qu'important, ne devait pas empêcher les caisses de constituer une union juridiquement autonome.

En effet, la FNOSS⁷ ayant obtenu un répit du ministère qui différa l'obligation de création des unions, pour permettre aux caisses de s'organiser elles-mêmes en toute indépendance, il fallait en profiter et ne pas attendre. Le représentant de la CFTC demandait, ainsi, au conseil d'administration de se prononcer sans tarder sur la constitution de l'union qui aurait son siège à la caisse primaire et d'approuver le projet de statuts qu'il présentait et qui servirait de base aux discussions avec la caisse d'allocations familiales. Dans la mesure où les administrateurs n'avaient pu prendre connaissance du projet au préalable, ils ne se prononcèrent pas tout de suite. Une commission d'étude au sein du conseil d'administration fut dès lors décidée.

b) La suspension des pourparlers par la CAF

En ce début d'année 1953, le président du conseil d'administration de la caisse primaire recevait une lettre de son homologue de la CAF libellé comme suit : *J'ai l'honneur de faire connaître que le conseil d'administration de la caisse d'allocations familiales, au cours de sa séance du 19 janvier 1953, a pris la décision de suspendre les pourparlers avec votre caisse, jusqu'au 14 février prochain, date de l'assemblée générale de l'UNCAF. A l'ordre du jour de cette assemblée figure, en effet, l'examen d'un rapport sur cette question. Je vous demande, en conséquence de ne pas transmettre, jusqu'à nouvel ordre, au ministère, le projet de statuts de l'union que nous avons élaboré ensemble*

Monsieur Tournoux justifiait sa position en raison de son opposition à la création d'une union de recouvrement telle qu'elle avait été envisagée parce qu'il n'y voyait pas la possibilité d'économies dans les caisses de moyenne et petite importance.

⁷ Fédération nationale des organismes de sécurité sociale

Le président Ernou regretta la position de la CAF et ses manœuvres dilatoires d'autant plus que ses représentants avaient adopté une position contraire lors de la réunion commune du 13 janvier 1953, qui s'était tenue à la caisse primaire..

Le président de la CAF semblait plutôt favorable à une union minimale, limitée à la mise en commun du contentieux. M. Ernou souhaitant dégager la responsabilité des administrateurs de la caisse primaire, fit adopter le texte suivant par le conseil d'administration de la CPSS.

Le conseil, considérant que le 15 octobre 1952, il adoptait un projet de statut d'union de recouvrement et décidait de la soumettre comme base de discussions à la caisse d'allocations familiales et lui demandait de désigner un certain nombre de ses membres qui rencontreraient sept administrateurs de la caisse primaire en vue de préparer un texte qui serait soumis à l'agrément des deux caisses ;

Considérant que malgré les interventions du directeur de la caisse primaire, la CAF ne s'est déclarée prête à tenir cette réunion que le 13 janvier 1953 ;

Considérant que grâce à la compréhension réciproque des administrateurs des deux caisses, un texte de compromis avait pu être élaboré lors de la réunion du 13 janvier, et qu'une solution avait même paru pouvoir être envisagée au problème du local de la future union ;

Regrette, dès lors, la position prise par le conseil d'administration de la caisse d'allocations familiales dans sa séance du 19 janvier 1953, qui aboutit en fait à différer sine die la création de l'union de recouvrement.

La caisse primaire appelait, ainsi, l'attention de la CAF sur la responsabilité qu'elle porterait en persistant dans une attitude négative. Elle se déclarait, cependant, prête à reprendre les travaux dans un but de simplification générale du processus d'encaissement des cotisations sociales..

c) Quelle attitude adopter après l'assemblée générale de l'UNCAF du 14 février 1953 ?

C'est la question que le président du conseil d'administration de la CAF posait aux administrateurs auxquels il demandait de se prononcer **définitivement** sur la création d'une union de recouvrement. A cet égard, il énonçait deux solutions possibles : soit le conseil d'administration décidait de la création d'une union de recouvrement, soit, suivant en cela la motion de l'assemblée générale de l'UNCAF, il rejetait l'idée de cette union et optait pour une coordination étroite entre les services d'encaissement des deux caisses.

C'est la seconde option qui l'emporta. Ainsi, jusqu'au bout la CAF se méfia d'une union de recouvrement juridiquement autonome au rebours du mouvement en faveur de la généralisation des URSSAF.

d) Un mouvement en faveur de la généralisation des URSSAF

Si la Cour des comptes avait déjà souligné l'intérêt pour l'encaissement des cotisations de la création des URSSAF, d'autres acteurs politiques proposèrent aux pouvoirs publics de rendre obligatoire l'institution des unions, en particulier le docteur Bernard Lafay qui, dès le 15 janvier 1952, préconisait dans son rapport à l'Assemblée nationale de généraliser les URSSAF. Nous avons vu que l'UNCAF s'était montrée très réticente, entraînant dans sa pusillanimité, la CAF de Rennes, si bien qu'**au 31 décembre 1956, 22 unions seulement avaient été créées, malgré les textes plus ou moins impératifs publiés alors**⁸.

Ces lenteurs à une période où les dépenses des prestations sociales commençaient à susciter des inquiétudes, ces textes dont l'application semblait laissée à la libre volonté des conseils d'administration, ces directeurs sans pouvoirs, cette diversité territoriale dans la création des unions, tout cela appelait une reprise en main ferme des pouvoirs publics, au détriment des conseils d'administration que leur comportement avait rendu inévitable.

II : La reprise en main de l'Etat

A : Le décret du 12 mai 1960

Le décret 60-452 du 12 mai 1960 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la sécurité sociale indique d'emblée dans son TITRE Ier - **Des régimes de sécurité sociale et Art. 1er, que l'organisation de la sécurité sociale comprend : En ce qui concerne le régime général :**
des caisses primaires et régionales de sécurité sociale ;
des caisses d'allocations familiales ;
des unions de recouvrement ;

⁸ On peut également noter que dans son rapport au Président de la République, sur l'application de la législation de la sécurité sociale de 1958, le ministre du travail et de la sécurité sociale notait en page 65 que, au 31 décembre 1955, le nombre d'unions était de 20.

des caisses générales pour les départements d'outre-mer ;
une caisse nationale de sécurité sociale ;
des unions ou fédérations de caisses....

Ce texte signe, par conséquent, l'acte de naissance officiel des URSSAF. Et par voie de conséquence la naissance de l'Urssaf d'Ille-et-Vilaine sans se préoccuper de la question de savoir où devait loger le nouvel organisme.

Par ailleurs, il fixe les limites d'intervention du conseil d'administration : En effet, aux termes de l'article 9, ce dernier règle par ses délibérations les affaires de l'organisme, notamment, en établissant les statuts et le règlement intérieur de la caisse, en votant les budgets, en contrôlant l'application par le directeur et l'agent comptable, des textes législatifs et réglementaires, ainsi que ses propres délibérations, en nommant le directeur, l'agent comptable et le directeur adjoint, notamment, en désignant en son sein différentes commissions,

En revanche, le conseil d'administration ne peut délibérer ni sur les questions individuelles de personnel, à l'exception du personnel de direction, ni sur les questions relevant des attributions du directeur telles qu'elles sont définies à l'article 14-1 ou des attributions du médecin-conseil régional telles qu'elles sont définies par les dispositions réglementaires relatives au contrôle médical.

Le directeur se voit, ainsi, conférer des attributions nouvelles de direction et de gestion : l'Art. 14-I. déclare qu'il assure le fonctionnement de l'organisme sous le contrôle du conseil d'administration. **Il a seul autorité sur le personnel et fixe l'organisation du travail dans les services.** L'agent comptable lui-même est placé sous son autorité administrative, bien qu'il ait des attributions propres à sa fonction. Dans le cadre des dispositions qui régissent le personnel et sauf en ce qui concerne les agents de direction et les agents comptables, il prend seul toute décision d'ordre individuel que comporte la gestion du personnel et notamment nomme aux emplois, procède aux licenciements, règle l'avancement, assure la discipline. Il peut déléguer sous sa responsabilité une partie de ses pouvoirs à des collaborateurs.

Le directeur doit, chaque année remettre au conseil d'administration un rapport sur le fonctionnement administratif et financier de l'organisme et il doit surtout lui présenter le projet de budget.

L'Art. 15. souligne que les organismes sont représentés de plein droit en justice et dans tous les actes de la vie civile par le président qui peut déléguer ses pouvoirs au directeur par mandat spécial ou général.

Dans les matières relevant des attributions du directeur les organismes sont représentés uniquement par le directeur qui peut déléguer une partie de ses pouvoirs ou donner mandat à certains collaborateurs en vue d'assurer la représentation de celui-ci en justice et dans les actes de la vie civile.

B : L'installation du comité de gestion de l'Urssaf d'Ille-et-Vilaine

Sur convocation du directeur régional de la sécurité sociale, et sous sa présidence, les administrateurs de l'Urssaf d'Ille-et-Vilaine, élus le 13 février 1963 se réunirent au siège de cet organisme, **situé au 49, rue Alphonse Guérin**, le 2 mars 1963. Monsieur Vallée directeur, assistait à la réunion.

Le comité de gestion, préfiguration du conseil d'administration de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales comptait 16 membres : MM. Barthélémy, Beunel, Bourel, Cahn, Cheminel, Farard, Gornouvel, Guérin, Levrel, Louet, Martin, Monot, Morin, Poret, Robert, Thomas

Avant de déclarer installé le premier comité de gestion, le directeur régional adressait ses remerciements aux administrateurs (anciens et nouveaux, absents et présents), en ces termes : *...Je voudrais dire aux uns et aux autres tous les remerciements de l'Administration pour le rôle qu'ils ont joué au moment de la création de l'Urssaf, dont ils ont connu précisément la gestation, l'enfantement, au milieu de nombreuses difficultés.*

Et je dirai à tous, aux uns et aux autres : vous avez une mission très particulière à remplir; l'Union de Recouvrement, organisme que vous administrez, comme vous le savez, a été créée pour atteindre un but très précis, à savoir, assurer dans les meilleures conditions le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

Les administrateurs des caisses d'allocations familiales et primaire de sécurité sociale ont compris aisément dans le passé qu'une union de recouvrement devait en effet assurer cette tâche ingrate avec le maximum d'efficacité et c'est pourquoi, en Bretagne en particulier, j'ai eu la surprise et le plaisir de constater que dans toute la région les URSSAF étaient créées ; d'abord ici en Ille-et-Vilaine. Toutefois, ces URSSAF et la vôtre restaient une émanation des caisses créatrices. Le Comité de Gestion provisoire, que les anciens ont bien connu, était en somme formé par entente entre les conseils d'administration des organismes créateurs. La formule de l'élection a donné une vie propre à l'union.

L'enfant, dont j'évoquais la gestation difficile, est devenu majeur. Votre Comité aujourd'hui peut prendre des décisions en toute indépendance et un décret récent d'ailleurs attribue aux unions de recouvrement des ressources propres en fonction du volume des opérations et des tâches qui leur incombent.

*Vous êtes appelés désormais, à gérer, à administrer un organisme tout neuf, plein de vitalité, parce qu'il a pu se rôder au cours de cette période transitoire, un organisme qui est appelé à prendre, grâce à votre concours, à vos efforts et à votre dynamisme, un essor encore plus grand. **C'est aux unions de recouvrement en effet qu'il appartient de donner le maximum de moyens financiers à l'institution.** L'organisation des services devra donc être telle que la rentrée des cotisations soit suivie d'une façon minutieuse, qu'aucun employeur n'échappe à la loi, que les négligents et les réfractaires soient impitoyablement recherchés et sanctionnés, que le contentieux agisse avec rigueur et célérité. C'est une organisation d'une chaîne qui doit être minutieusement étudiée. Cette rigueur pourra évidemment être assouplie, en raison de circonstances particulières, et c'est là précisément, par le truchement de votre commission de procédure gracieuse, que vous aurez à examiner les cas particuliers.*

Par ailleurs, le directeur régional rappelait que le comité de gestion devait établir le règlement Intérieur, voter les budgets, contrôler l'application par le directeur et l'agent-Comptable de la législation et des propres décisions du comité, nommer le directeur et l'agent-comptable, sous réserve de l'agrément de l'autorité de tutelle, nommer éventuellement les autres agents de direction sur proposition du directeur, désigner éventuellement les agents chargés de l'intérim des emplois de direction., **Un rappel en quelque sorte du contenu du décret du 12 mai 1960.**

De même, dans la suite de l'installation, les administrateurs auront à *choisir les membres du Bureau, à désigner les membres qui constitueront les différentes commissions : commission de recours gracieux, commission de contrôle, commission des placements... Dans un sens très général, le Comité de Gestion a pour mission de veiller à un fonctionnement normal des services et surtout à la rentrée rapide des cotisations, qu'il s'agisse de l'encaissement ou du recouvrement forcé...*

Le comité de gestion adopta ensuite les statuts de l'union conformément au statut-type de l'arrêté du 17 juillet 1962. Que ce soit par le discours du directeur régional ou par le contenu des statuts de la nouvelle union, le décret du 12 mai 1960 rythmait désormais le fonctionnement de l'Urssaf d'Ille-et-Vilaine comme celui de l'ensemble des organismes de sécurité sociale du régime général..

Conclusion

Les ordonnances Jeanneney du 21 août 1967, en séparant les risques désormais gérés par trois Caisses nationales distinctes (CNAM, CNAF et CNAV) et non plus par une caisse nationale unique, **coiffent les URSSAF d'une Agence centrale des organismes de sécurité sociale chargée de la gestion de la trésorerie des branches. En réalité sans pouvoir véritable sur les unions, jusque-là, l'ACOSS ne deviendra une caisse nationale qu'en 1994. Ce qui lui permettra de disposer d'un véritable pouvoir de direction sur les URSSAF, pouvoir qui n'a cessé de s'étendre depuis.... L'ACOSS prendra, vis-à-vis du public, le nom d'URSSAF-Caisse nationale en 2021.**

En 1973, à Rennes, Cours des Alliés a été inaugurée la Tour dite de la sécurité sociale regroupant la CPAM, la CAF et l'URSSAF. Par la suite, cette dernière, se sentant à l'étroit a emménagé rue Robert d'Arbrissel, dans le quartier Beauregard. Comme l'ensemble de l'institution, depuis la réforme Juppé de 1996, l'URSSAF d'Ille-et-Vilaine, ou de Rennes comme elle était communément appelée, fonctionnera au rythme des contrats pluriannuels de gestion (CPG), traduction locale des contrats d'objectifs et de gestion (COG) passés entre l'ACOSS et l'Etat.

Après son rôle d'URSSAF chef de file représentant la Bretagne auprès de l'ACOSS, dans le milieu des années 2000, la création de l'URSSAF régionale dénommée l'URSSAF Bretagne, le 1er janvier 2013, sous la direction du préfigurateur Eric TROMEUR, devenu le premier directeur de l'organisme régional⁹, et la présidence d' Yves Chatalen¹⁰, a transformé l'ex-URSSAF de Rennes en un établissement départemental devenant à la fois le site le plus important et le siège du nouvel organisme installé sur le parc Alcylene, 1 rue Yvonne et André Meynier à Rennes.¹¹

Si en 2024, l'URSSAF-Caisse nationale encaissait 571 Mds auprès de 11,8 M. d'usagers, l'URSSAF Bretagne collectait 14,85 Mds à partir de 391 800 comptes .

Patrick AMABLE, novembre 2025, pour le Comité breton d'histoire de la sécurité sociale

⁹ De 2013 à 2019

¹⁰ Yves Chatalen premier président du conseil d'administration de l'URSSAF Bretagne a prêté son soutien et son concours à Eric Tromeur tout au long du processus de préfiguration

¹¹ Cet immeuble a été auparavant le siège du régime social des indépendants adossé désormais aux caisses du régime général à partir de 2019 sur décision du Président de la République. A cet égard, l'ensemble des immeubles appartenant aux caisses RSI ont été dévolus aux organismes du régime général. C'est ainsi que l'Urssaf Bretagne s'est vu attribué l'immeuble du RSI de Rennes dont elle a fait son siège social en 2020..