

RAPPORT PUBLIC THÉMATIQUE

SUR

LES INSTITUTIONS SOCIALES DU
PERSONNEL DES INDUSTRIES
ELECTRIQUES ET GAZIÈRES

	Pages
<i>Délibéré</i>	<i>III</i>
Introduction générale	1
Chapitre I - L'organisation administrative et financière.....	5
I – Des structures nombreuses et complexes.....	5
A. Les institutions locales	6
B. Les institutions nationales.....	9
II - Les ressources et les emplois.....	13
A. Le tableau de financement de l'exercice 2004-2005.....	13
B. Le poids des charges administratives.....	16
C. Le prélèvement de 1 %, principale contribution des employeurs....	20
D. Le revenu indirect des électriciens et gaziers.....	25
III- Les particularités institutionnelles.....	26
A. Un droit spécifique	26
B. Les pouvoirs de contrôle de l'État et des entreprises	27
Chapitre II - L'assurance maladie et maternité	33
I - Les composantes du régime spécial	33
A. Un régime de base intégré au régime général.....	34
B. Les incohérences du régime complémentaire	38
II - La gestion de la protection complémentaire	43
A. Le niveau des prestations	44
B. Un équilibre financier fragile	44
C. Des coûts de gestion excessifs.....	46
III - La mise en place d'une nouvelle gouvernance	49
A. La délégation de gestion des prestations du régime général.....	49
B. La définition d'un cadre paritaire de gestion.....	50
C. La rationalisation des structures de gestion.....	51

	Pages
Chapitre III - Les activités sociales.....	55
I – Les activités habituelles des comités d’entreprise	55
A. La gamme des activités	55
B. La faiblesse globale des participations.....	56
C. La prise en compte des objectifs de solidarité.....	57
II – La protection sociale.....	58
A. L’action sanitaire et sociale	59
B. Les autres prestations.....	62
C. La prévoyance complémentaire	63
III - Les modes de gestion.....	67
A. Les limites de la gestion intégrée	68
B. Le recours aux prestataires extérieurs	73
C. Les achats.....	76
D. Les contrôles des instances délibérantes sur les dépenses.....	79
IV - Les coûts de gestion des activités sociales	81
A. Un niveau excessif	81
B. La maîtrise des coûts.....	83
Conclusion générale.....	85
Annexe 1 – L’application du prélèvement de 1 %.....	89
Réponse du Ministre de l’économie, des finances et de l’industrie	97
Réponse du Ministre de la santé et des solidarités	103
Réponse commune de la Présidente de la Caisse centrale d’activités sociales du personnel des industries électrique et gazière (CCAS) et du Président du Comité de coordination des caisses mutuelles complémentaires et d’action sociale (CMCAS).....	108
Réponse du Président de l’Institut de formation, de recherche et de promotion (IFOREP).....	152
Réponse du Président directeur général d’Electricité de France (EDF) ..	154
Réponse du Président de Gaz de France (GDF)	161
Liste des rapports publiés par la Cour depuis le 1 ^{er} janvier 2005.....	169

Délibéré

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « *Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières* ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après avoir tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Étaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Fragonard, Picq, Sallois, Babusiaux, Mme Cornette, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaury, président de chambre, rapporteur général, MM. Menasseyre, Collinet, Delafosse, Cieutat, Carrez, Cretin, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Vianès, Berthet, Paugam, Mayaud, Houri, Bouquet, Rémond, Gillette, Ganser, Bertrand, Hernandez, Cardon, Thérond, Mme Ruellan, MM. Moreau, Ritz, Frèches, Mme Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Pannier, Moulin, Thélot, Lesouhaitier, Lefas, Brun-Buisson, Gauron, Alventosa, Lafaure, Gautier (Louis), Braunstein, Brochier, Mme Dayries, MM. Lévy, Phéline, Tournier, Courtois, Mmes Darragon, Colomé, Seyvet, MM. Vachia, Vivet, Mollard, Cossin, Ténier, Diricq, Lefebvre, Sabbe, Valdigué, Corbin, Rigaudiat, de Gaulle, Korb, conseillers maîtres, MM. Audouin, Pascal, Gleizes, Cultiaux, Bille, d'Aboville, Limodin, Cadet, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Était présent et a participé aux débats : M. Bénard, procureur général de la République, assisté de M. Vaissette, chargé de mission.

Était présent en qualité de rapporteur et n'a pas pris part aux délibérations : M. Viola, conseiller référendaire.

M. Potton, secrétaire général adjoint, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 3 avril 2007.

Les contrôles dont sont issus ce rapport ont été effectués par :

- MM. Jean-Pierre Viola, Jean-Yves Marquet, Pierre-Alexandre Miquel, conseillers référendaires, Fabien Filliatre, Jean-Pierre Lissilour, rapporteurs, Mlle Laetitia Cesari, MM. Dominique Goussot et Stéphane Martinet, assistants.
- Le texte du rapport public thématique a été établi par M. Viola, conseiller référendaire, M. Gérard Moulin, conseiller maître, contre-rapporteur, Mme Rolande Ruellan, conseiller maître, contre-rapporteur, présidente de section et M. Bertrand Fragonard, président de chambre.

Ce projet de rapport a été adopté par la Formation interchambres « Institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières » de la Cour le 15 novembre 2006 sous la présidence de M. Fragonard, président de chambre, en présence de M. Houri, Mme Ruellan, MM Gasse, Moulin et Diricq, conseillers maîtres.

Ce projet a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes dans sa séance du 28 novembre 2006 présidée par M. Séguin, premier président, avant d'être communiqué aux administrations et organismes concernés.

Avertissement

La Cour a contrôlé les comptes et la gestion des institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières à caractère national (caisse centrale d'activités sociales ou CCAS ; comité de coordination des caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale ; institut de formation, de recherche et de promotion ou IFOREP) depuis avril 1998 ainsi que, sur une période plus courte, ceux d'un échantillon de huit institutions locales (caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale ou CMCAS). De plus, elle a examiné les relations d'EDF et de Gaz de France avec ces organismes pour les mêmes périodes.

Au terme de ces contrôles, la Cour a adressé quatorze relevés de constatations provisoires à ces institutions et aux ministères concernés, qui lui ont transmis en retour les observations que ces documents appelaient de leur part ainsi que leurs réponses aux questions posées. Elle a eu recours à une procédure contradictoire similaire avec EDF et Gaz de France.

Outre l'envoi aux institutions précitées, à EDF, à Gaz de France et aux ministres concernés de ses constatations définitives, la Cour a décidé de présenter ses principales observations dans ce rapport public thématique.

En raison des règles de confidentialité qui s'appliquent à ces procédures, ce rapport n'évoque pas les faits spécifiques que la Cour a transmis à son Parquet en vue d'éventuelles suites juridictionnelles. Il n'aborde pas non plus les actions pendantes devant les juridictions judiciaires.

Introduction générale

La loi de nationalisation de l'électricité et du gaz du 8 avril 1946 a instauré un statut national du personnel des industries électriques et gazières (« le statut national »), déterminé par la voie de décrets pris après avis des organisations syndicales les plus représentatives.

Le statut national vise à la fois les salariés (dits « agents en activité »), les retraités (dits « agents en inactivité de service ») et d'autres pensionnés (invalides, veufs et orphelins, dits « pensionnés de tous ordres »). Il est appliqué non seulement par EDF et Gaz de France, mais aussi par d'autres entreprises qui produisent et distribuent de l'électricité ou du gaz (au nombre de 139 en 2005). Il prévoit un dispositif original pour la gestion de certains avantages sociaux.

Dans ce dispositif, des organismes dirigés par des représentants des seuls agents assurent les fonctions de solidarité qui, ailleurs, sont remplies séparément par les caisses de sécurité sociale, les mutuelles et les comités d'entreprise, à travers la gestion :

- de prestations en nature d'assurance maladie et maternité, de base et complémentaires (remboursements de dépenses de santé) ;
- d'activités sociales financées par un prélèvement au taux de 1 % sur les recettes liées à l'électricité et au gaz. Pour une part, ces activités comprennent des prestations sociales.

Par ailleurs, les attributions économiques des comités d'entreprise (représentation, expression et consultation des salariés) sont assurées par d'autres organismes.

Cette organisation particulière ne soulèverait pas de difficultés juridiques si, pour chaque activité qu'il confie aux institutions sociales, le statut national indiquait clairement comment les dispositifs particuliers qu'il met en place s'articulent avec le droit commun, qu'il s'agisse du droit du travail, du droit de la sécurité sociale ou du droit de la mutualité. Mais tel n'est pas le cas. De nombreuses incertitudes affectent le régime juridique des activités des institutions sociales.

De plus, c'est entre 1946 et 1955 que les dispositions du statut national relatives aux institutions sociales ont été fixées. En dehors des prestations d'assurance maladie et maternité, aucune modification ne leur a été apportée depuis lors.

La Cour a déjà fait connaître en 1990 dans son rapport public annuel des constats issus de l'examen de ces institutions auxquels elle avait procédé. Elle y notait les incertitudes sur la nature juridique des organismes, le coût élevé du fonctionnement, des irrégularités dans la gestion et la défaillance des autorités de tutelle.

Au-delà des critiques reprises dans le présent rapport, la Cour constate que les dispositions relatives aux institutions sociales sont de plus en plus inadaptées au monde actuel. En particulier, l'ouverture à la concurrence de la fourniture de l'électricité et du gaz à tous les clients, liée aux directives européennes et aux différentes lois adoptées en ce domaine au cours des dernières années (lois du 10 février 2000, du 3 janvier 2003, du 9 août 2004, du 13 juillet 2005 et du 7 décembre 2006) a modifié l'économie de ce secteur.

La loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, qui a transformé EDF et Gaz de France en des sociétés anonymes, n'a pas modifié le statut national du personnel des industries électriques et gazières en tant que cadre des rapports collectifs et individuels des salariés (et anciens salariés) de ces industries avec leurs employeurs (ou anciens employeurs) et le caractère interentreprises des avantages sociaux dont la gestion est confiée aux institutions sociales. Les recommandations que la Cour exprime dans ce rapport s'inscrivent donc dans ce cadre global.

Les données essentielles concernant les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières sont les suivantes :

Bénéficiaires des activités sociales (au 31 décembre 2005)		679 000
Dont :		
- Ouvrants droit		298 000
	<i>Agents en activité</i>	145 000
	<i>Pensionnés</i>	144 000
	<i>Salariés (et anciens salariés) non statutaires</i>	9 000
- Ayants droit		381 000
Estimation des ressources et emplois (pour l'exercice comptable 2004-2005)		
Ressources totales des institutions sociales		881,5 M€
donc :		
<i>Contribution totale des employeurs aux institutions sociales¹</i>		628,3 M€
Poids des charges de fonctionnement rapportées aux dépenses réalisées au profit des électriciens et gaziers sous forme de prestations et d'activités sociales		36,3 %
Revenu annuel indirect moyen procuré par la contribution totale des employeurs à un agent en activité		3 000 €
	<i>Dont par le prélèvement de 1 %</i>	2 120 €

1) Y compris le prélèvement de 1 % sur les recettes liées à l'électricité et au gaz, pour 424,4 M€

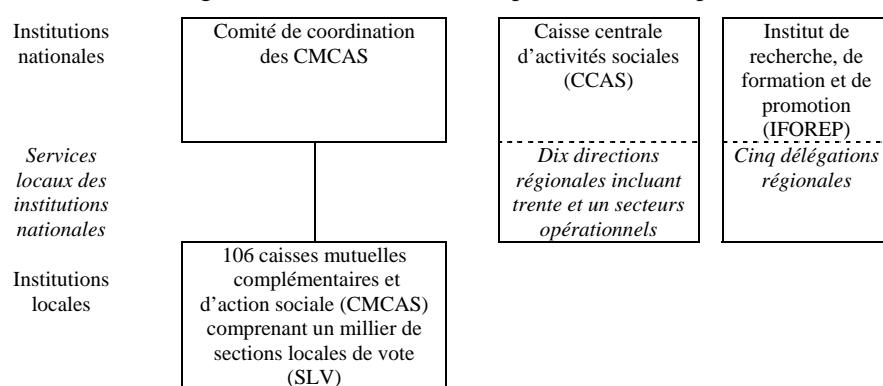
Chapitre I

L'organisation administrative et financière

La dénomination, la définition des missions, les ressources ainsi que le nombre témoignent du caractère spécifique des institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières dans le paysage social de notre pays.

I - Des structures nombreuses et complexes

Les institutions sociales sont présentes au niveau local et au niveau national. Le diagramme suivant en fait une présentation simplifiée :



L'IFOREP est une association de la loi de 1901 créée par la CCAS et le Comité de coordination des CMCAS. Tous les autres organismes ont une personnalité juridique *sui generis*.

A - Les institutions locales

Les institutions locales se composent d'une centaine de caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale et d'un millier de sections locales de vote.

1 - Les caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale

Avant la nationalisation de 1946, la solidarité professionnelle était assurée par des sociétés de secours mutuel. Le statut national de 1946 a instauré des « *caisses mutuelles complémentaires* », devenues en 1952 des « *caisses d'action sociale* » puis, en 1955, des « *caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale* » (CMCAS).

a) Des caisses nombreuses et de petite taille

Les agents en activité sont rattachés à une CMCAS déterminée en fonction de leur unité de travail et non de leur lieu de résidence.

Sauf exception, les CMCAS regroupent tous les agents des entreprises de la branche dont des unités sont situées dans leur ressort territorial. Cinq caisses, dites « fonctionnelles », regroupent les agents en activité de services d'EDF et de Gaz de France (dont la plus importante, celle des services centraux des deux opérateurs). Quatre autres, de taille réduite, sont rattachées à des entreprises de production ou de distribution de l'électricité ou du gaz non nationalisées en 1946.

La liste des CMCAS est fixée par un arrêté interministériel. A la suite de la fusion des cinq caisses de Paris intra-muros, elles sont 106 à l'heure actuelle, contre 110 en 1989.

Les CMCAS ont une taille réduite : elles comptent un nombre limité d'ouvrants droit (2 800 en moyenne) et d'ayants droit (2 500 pour les prestations d'assurance maladie et maternité et 3 600 pour les activités sociales en moyenne). Seules 25 CMCAS ont plus de 3 000 ouvrants droit (dont deux plus de 10 000).

b) La gestion des prestations en nature d'assurance maladie et maternité

Les CMCAS gèrent ou participent à la gestion des prestations en nature d'un régime spécial d'assurance maladie et maternité à deux étages.

En qualité de section locale d'une caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), 86 CMCAS gèrent les prestations en nature d'assurance maladie et maternité du régime de base, qui sont celles du régime général de sécurité sociale (liquidation et règlement aux assurés sociaux) ; treize autres participent à cette gestion en qualité de simple correspondante locale (transmission des demandes de remboursement des assurés sociaux) ; sept, enfin, sont à la fois section locale d'une CPAM et correspondante d'une autre. En raison de différences de ressort géographique, un grand nombre de CMCAS sont section locale et/ou correspondante locale de plusieurs CPAM (jusqu'à sept pour une CMCAS).

Les CMCAS gèrent par ailleurs les prestations en nature du régime complémentaire d'assurance maladie et maternité propre aux électriciens et gaziers.

Au 31 décembre 2005, 563 000 personnes bénéficiaient des prestations du régime complémentaire d'assurance maladie et maternité : 298 000 agents statutaires, salariés non statutaires et anciens salariés (ouvrants droit), ainsi que 265 000 membres de leur famille (ayants droit).

c) La gestion d'activités sociales de proximité

Les CMCAS assurent aussi la gestion d'activités sociales, dont le statut national fixe une liste à caractère non limitatif : prestations d'action sanitaire et sociale, voyages et excursions, sorties culturelles, pratiques sportives, fêtes.

Les CMCAS ouvrent les droits individuels aux activités sociales. Au 31 décembre 2005, il y avait 679 000 bénéficiaires ; ils regroupaient d'une part l'ensemble des bénéficiaires des prestations du régime complémentaire d'assurance maladie et maternité, d'autre part 116 000 ayants droit supplémentaires, les règles d'accès aux activités sociales étant plus larges (elles prennent notamment en compte tous les conjoints et enfants des conjoints qui ne sont pas ceux des ouvrants droit, en cas de remariage ou concubinage).

Sauf pour une partie des prestations à caractère sanitaire et social, le Comité de coordination des CMCAS ne dispose pas de données agrégées autres que budgétaires sur les activités sociales des CMCAS.

2 - Les sections locales de vote

Les conseils d'administration des CMCAS répartissent les agents qui leur sont rattachés dans des sections locales de vote (SLV). Le nombre et la composition des SLV varient dans le temps en fonction des décisions des conseils d'administration des CMCAS.

Selon le comité de coordination des CMCAS, il y avait 1 068 SLV à l'automne 2005. Les SLV comptent un nombre très réduit d'ouvrants droits (280 en moyenne) et d'ayants droit (250 pour les prestations d'assurance maladie et maternité et 360 pour les activités sociales en moyenne) aux activités dont elles assurent la gestion.

a) Les structures de base

Les agents membres des sections locales de vote se réunissent périodiquement en assemblées générales. Ils sont représentés aux assemblées générales des CMCAS par des délégués élus par les SLV.

Les SLV sont le point d'accès de proximité aux prestations en nature d'assurance maladie et maternité (dépôt des feuilles de soins, prise en compte des changements de situation familiale ou de domicile) et des activités sociales des CMCAS et de la CCAS (dépôt de demandes d'inscription en séjours de vacances, adhésion aux garanties de contrats d'assurances, sollicitation d'aides et de secours).

Au-delà, certaines SLV mettent en œuvre des activités sociales qui leur sont propres. Le Comité de coordination préconise que les CMCAS engagent les dépenses et recourent les participations des bénéficiaires de ces activités. Cependant, tel n'est pas toujours le cas, ce qui, en l'absence de commission de contrôle financier dans les SLV, est problématique.

Enfin, un ou plusieurs délégués élus par SLV représentent les agents qui lui sont rattachés à l'assemblée générale de la CMCAS.

b) Des entités légères et hétérogènes

Une SLV peut compter de quelques dizaines à plus d'un millier de membres, comme une CMCAS de petite taille. Elle peut accueillir exclusivement des agents en activité ou des pensionnés ou mélanger ces deux populations. Elle peut compter des agents en activité d'un seul site de travail ou regrouper les agents d'une pluralité de sites. Ses locaux peuvent être ouverts quelques heures par semaine ou la plupart du temps.

Dans le cadre de décisions internes négociées avec les fédérations syndicales, les employeurs procurent aux SLV des locaux et des moyens matériels et accordent à leurs élus des autorisations d'absence sur le temps de travail, dites « absences sociales ». Ces moyens ne donnent pas lieu à remboursement. Leur importance varie d'une SLV à l'autre.

En dépit de leur rôle essentiel, les SLV sont très mal connues au plan national. Le Comité de coordination ne dispose pas de données agrégées sur les moyens et les activités des SLV, ni d'éléments d'ordre qualitatif sur ces dernières.

3 - Les fonctions de représentation

Les agents élisent au suffrage direct leurs représentants dans les organes dirigeants des sections locales de vote et des CMCAS. Dans ces institutions, les fonctions de représentation ont un caractère prépondérant par rapport à celles de gestion proprement dite.

Alors que l'importance respective de leurs activités est sans commune mesure, les conseils d'administration des CMCAS comptent autant, voire plus de membres que celui de la CCAS : 18 administrateurs pour les caisses ayant moins de 500 ouvrants droit ; 24 pour les autres caisses, soit un tiers de plus que le conseil de la CCAS. Dans la quasi-totalité des caisses (100 caisses sur 106), le nombre d'administrateurs, dont le mandat est souvent exercé à temps partiel, dépasse celui des agents statutaires que mettent à leur disposition les entreprises électriques et gazières pour effectuer les tâches d'administration.

A la différence des autres institutions sociales, les SLV n'ont pas de personnel administratif. Les fonctions de leurs élus comprennent à la fois la représentation et la gestion directe d'activités. Au cours du temps qui leur est accordé par leur employeur pour l'activité de la SLV, c'est en qualité de militants syndicaux que, dans une mesure qui varie selon les personnes et les moments, ils s'expriment et agissent. A des degrés divers, les SLV sont le lieu et le cadre de proximité de la sociabilité, de l'information et de la mobilisation syndicale.

B - Les institutions nationales

Au niveau de la branche, le statut national prévoit l'existence de deux institutions nationales distinctes : la caisse centrale d'activités sociales et le comité de coordination des caisses mutuelles complémentaires d'action sociale. En 1972, elles ont créé une troisième institution nationale sous la forme d'une association de la loi du 1^{er} juillet 1901 : l'institut de formation, de recherche et de promotion.

1 - Le comité de coordination des caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale

Le comité de coordination des caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale (« le Comité de coordination ») a trois missions :

- Il représente les CMCAS au plan national. A ce titre, les membres de son organe délibérant, dénommé « la session », sont élus par les membres des conseils d'administration des CMCAS. Il exprime son avis et formule des propositions sur les questions d'ordre général qui intéressent les caisses. Il lui est interdit de s'immiscer dans leur gestion.
- Il pilote le régime complémentaire d'assurance maladie et maternité. Depuis l'origine, il propose aux ministres le taux et le plafond des cotisations. Depuis 2002, il établit un état prévisionnel et arrête les comptes du régime, il détermine et suit l'exécution d'un budget national de gestion administrative, il reçoit les cotisations et gère la trésorerie.
- Il répartit le produit du prélèvement de 1 % : 71 % à la CCAS et, déduction faite de prélèvements à caractère national² et de concours locaux, le solde aux diverses CMCAS en fonction de leur nombre d'ouvrants droit.

2 - La caisse centrale d'activités sociales

La caisse centrale d'activités sociales (CCAS) assure la gestion des activités sociales que le statut national définit comme celles « *dont le caractère général ou l'importance exigent qu'elles soient gérées sur le plan national* » et dont il fixe une liste à caractère non limitatif. A la demande du Comité de coordination, elle peut instaurer et gérer d'autres activités sociales non citées par le statut national (ce fut par exemple le cas pour les institutions médico-sociales).

Les membres du conseil d'administration de la CCAS sont désignés par les fédérations syndicales en fonction des suffrages obtenus à l'élection des membres des conseils d'administration des CMCAS.

2) Au titre du budget de fonctionnement du Comité, de trois associations de la loi du 1er juillet 2001 (clubs nationaux philatélie, radioamateurs et sports aériens) et d'un fonds national qui compense auprès des CMCAS le remboursement du forfait hospitalier et du supplément chambre individuelle. Le premier prélèvement est prévu par le règlement du Comité, les deux derniers procèdent de décisions de sa part.

Les principales activités sociales fournies par la CCAS sont :

- l'organisation de vacances et séjours : en 2004, la CCAS a procédé à 46 281 affectations d'ouvriers droit en vacances d'été « adultes et familles » et à 10 109 affectations d'ouvriers droit en vacances d'hiver « adultes et familles ». Par ailleurs, 22 873 jeunes de six à dix sept ans sont partis en vacances d'été. Au total, le nombre de nuitées dans le réseau de la CCAS (215 institutions de vacances de la CCAS et environ 200 centres appartenant à des tiers) a atteint 3,45 millions.
- la restauration méridienne : la CCAS a produit 6,19 millions de repas dans 125 restaurants. Par ailleurs, elle a subventionné la prise de repas dans dix restaurants privés et 99 restaurants interadministratifs ou interentreprises.
- l'offre d'assurances aux agents : cinq contrats d'assurance groupe au titre de l'assurance des personnes (trois contrats invalidité et décès ; frais d'obsèques ; dépendance) comptent 217 000 adhérents au total ; huit contrats type d'assurance des biens et de la responsabilité civile regroupent 160 000 adhérents (un même agent pouvant adhérer à plusieurs contrats).

3 - L'institut de formation, de recherche et de promotion

En 1972, la CCAS et le Comité de coordination ont créé une association de la loi de 1901 : l'institut de formation, de recherche et de promotion (IFOREP).

Sont membres de l'IFOREP la CCAS et les CMCAS qui adhèrent, de manière volontaire, à deux fonds de financement : un fonds dédié à la formation des personnels des institutions sociales et un fonds consacré à celle des responsables des institutions sociales et des personnes qui assurent l'encadrement des activités de vacances de la CCAS. La quasi-totalité des CMCAS adhèrent aux deux fonds.

a) Les activités

L'IFOREP a pour activité principale la formation : formation professionnelle et continue pour les responsables et personnels permanents des institutions sociales, qui représente une part prépondérante de l'activité de formation ; formation socio-éducative diplômante pour les personnels encadrant les séjours et vacances adultes et familles et jeunes de la CCAS (qui débouche sur le BAFA ou le BAFD).

En dehors de l'adaptation au métier ou au poste de travail, la formation professionnelle et continue porte aussi sur des questions politiques, économiques, sociales et historiques. La CCAS a confié à l'IFOREP un monopole pour les réponses à apporter à ses besoins de formation. Les CMCAS ne lui accordent pas cette prérogative.

En dehors de la formation, l'IFOREP a une activité de publication (« Les cahiers de l'IFOREP ») ainsi qu'une activité audiovisuelle qu'il exerce pour le compte des autres institutions sociales et de tiers.

b) Le soutien financier des autres institutions sociales

Au cours de l'exercice 2003-2004, les ressources financières de l'IFOREP, fournies par la CCAS pour 70,7 % et par les CMCAS pour le solde, ont atteint 10,7 M€

Les ressources financières qu'apportent les CMCAS à l'IFOREP au titre de leur adhésion aux deux fonds précités dépassent dans une proportion importante les prestations de formation facturées. Au-delà du règlement de prestations clairement identifiées, la CCAS soutient l'IFOREP par des concours financiers dont la Cour n'a pas été en mesure d'apprécier la cause, l'objet et le bien-fondé.

La Cour a estimé que, dans ces conditions, les comptes de l'IFOREP pour la période sous revue (1^{er} avril 1999 à 31 mars 2004), quoique certifiés sans réserve par son commissaire aux comptes, ont un caractère irrégulier, ne sont pas sincères et ne donnent pas une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de cette association. Dans le cadre de l'organisation institutionnelle en vigueur, la CCAS et l'IFOREP doivent instaurer des relations formalisées distinguant avances de trésorerie, achats de prestations de service, refacturations de charges et, le cas échéant, subventions.

La dépendance de l'IFOREP à l'égard de la CCAS, sur un double plan financier et fonctionnel (affectation par la CCAS à l'IFOREP d'une partie des agents statutaires mis à sa disposition par les entreprises, hébergement du siège de l'IFOREP dans les locaux du siège de la CCAS) justifierait une absorption par la caisse centrale.

4 - Les services déconcentrés des institutions nationales

Les institutions nationales disposent de services déconcentrés au niveau local, sauf dans les départements d'outre mer. En 1972, la CCAS a créé des délégations régionales, érigées en 1988 en directions régionales opérationnelles dotées de délégations de pouvoir, puis scindées en 1997 entre des directions régionales et des secteurs opérationnels, qui en constituent les subdivisions territoriales. La CCAS a 10 directions régionales et 31 secteurs opérationnels. L'IFOREP a cinq délégations régionales, où sont localisés les formateurs.

En dehors de la Corse, les services déconcentrés des institutions nationales sont distincts des institutions locales (CMCAS). La juxtaposition des institutions locales et des structures locales des institutions nationales conduit à une présence particulièrement dense des institutions sociales au niveau local. Dans près d'un département sur trois, sont localisés à la fois une CMCAS et un secteur opérationnel de la CCAS. Certains comptent aussi une direction régionale de la CCAS et une délégation de l'IFOREP.

II - Les ressources et les emplois

L'examen des ressources des institutions sociales et des emplois qu'elles leur donnent souligne le caractère partiel des informations disponibles, l'importance de la rémunération indirecte procurée aux électriciens et gaziers par les contributions des employeurs à ces institutions, la place centrale du prélèvement de 1 % dans le total de celles-ci et le poids des charges administratives.

A - Le tableau de financement de l'exercice 2004-2005

La coexistence de 106 CMCAS, d'un millier de sections locales de vote et de trois institutions nationales – dont deux sont elles-mêmes dotées de structures locales – rend particulièrement nécessaire la consolidation de l'ensemble de leurs comptes (quand ils existent). Or, il n'existe pas de document présentant de manière synthétique les ressources des institutions sociales et les emplois qu'elles leur donnent.

La Cour a donc dû élaborer un tableau des ressources et des emplois sur la base des données et estimations qui lui ont été fournies.

1 - Les données disponibles

Depuis 2001, le Comité de coordination établit des comptes combinés de la gestion des prestations en nature d'assurance maladie et maternité. En revanche, il n'établit pas de comptes combinés des activités sociales.

En outre, seules les trois institutions nationales et un peu moins de quarante CMCAS font certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes. En dehors du Comité de coordination (comptes individuels et comptes combinés de la gestion des prestations en nature d'assurance maladie et maternité), elles n'y sont pas légalement contraintes.

Par ailleurs, les institutions sociales ne sont pas légalement contraintes d'appliquer le plan comptable général. Sur une base volontaire, elles en font une application partielle. En particulier, elles ne constatent pas de provisions pour congés payés au titre des agents statutaires mis à leur disposition contre remboursement par les entreprises ; la CCAS retrace en engagements hors bilan les avantages à ses salariés permanents. Ces pratiques admises par leurs commissaires aux comptes conduisent à altérer la présentation des comptes.

Enfin, au-delà des obligations fixées par le statut national, EDF et Gaz de France font bénéficier les institutions sociales de divers concours matériels et humains en application de décisions internes négociées avec les fédérations syndicales. Ceux-ci sont mis en oeuvre par les employeurs au-delà des obligations fixées par le statut national et sont souvent qualifiés de « mesures bénévoles ». Cependant, EDF et Gaz de France ne disposent pas de documents de synthèse sur l'étendue et le coût de ces concours. Pour répondre à la Cour, elles ont procédé à des estimations qui portent uniquement sur un champ partiel.

2 - Le tableau consolidé des ressources et des emplois des institutions sociales des industries électriques et gazières

Compte tenu des limites qui affectent le champ, les méthodes et la qualité des comptes produits par les institutions sociales ainsi que le suivi du coût des « mesures bénévoles », les estimations des produits et des charges établies par la Cour, qui portent sauf mention contraire sur l'exercice 2004-2005 des institutions sociales, doivent être tenues pour une mesure approchée. Les différences entre les totaux et la somme des éléments qu'ils contiennent traduisent l'élimination de doubles comptes identifiés.

Ces estimations conduisent à évaluer pour l'exercice comptable 2004-2005 les ressources et emplois annuels des institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières à environ 880 M€ étant entendu que ce montant ne prend en compte qu'une partie des concours accordés par les employeurs au-delà des obligations fixées par le statut national.

Évaluation des ressources et emplois des institutions sociales

Ressources		Emplois	
(1) Régime complémentaire d'assurance maladie et maternité			
Cotisations sociales ³	217,3	Prestations	200,8
Autres ressources	6,7	Charges de gestion ⁴	25,3
(1) Sous total	224,0	(1) Sous total	226,1
(2) Activités sociales⁵			
Produit prélèvement 1 %	424,4	Charges de la CCAS	437,7
Participations acquittées par les bénéficiaires des activités sociales	132,8	<i>Dont : administration</i>	95,8
Concours des employeurs à la restauration méridienne gérée par la CCAS	18,9	<i>activités sociales</i>	341,9
Autres produits	10,0	Charges des CMCAS	116,0
		<i>Dont : administration</i>	34,8
		<i>activités sociales</i>	81,2
		Remboursement forfaits hospitaliers et suppléments chambre individuelle ⁶	20,0
		Charges administratives du Comité de coordination	4,5
		Activités des clubs nationaux	2,0
(2) Sous total	586,1	(2) Sous total	580,2
(1) + (2) total ressources⁷	807,5	(1) + (2) total emplois	806,3

3) Versées pour moitié par les employeurs et pour le reste par les agents, avant les modifications introduites en 2005.

4) Il n'est pas possible de dissocier dans les charges des CMCAS et du Comité de coordination les charges imputables à la gestion du régime de base (régime général) et celles liées au régime complémentaire ; figure ici le solde entre les charges globales de gestion administrative (soit 45,3 M€) et les remises de gestion versées par les CPAM aux CMCAS pour la gestion du régime de base (soit 20,0 M€).

5) *Source* : comptes annuels pour la CCAS, le Comité de coordination et les clubs nationaux ; budgets annuels pour les CMCAS.

6) Remboursements aux CMCAS par le fonds géré par le Comité de coordination.

7) Le total des ressources est légèrement inférieur à la somme des deux sous-totaux qui le composent car une fraction très faible du produit du prélèvement de 1 % est affectée au financement du régime complémentaire et est comptée dans les autres ressources.

(3) Concours apportés par les employeurs au-delà des obligations fixées par le statut national (estimation partielle en 2003)			
<i>Nature des moyens mis à disposition</i>		<i>Charges des institutions sociales couvertes par ces concours</i>	
Absences sociales ⁸	28,9	Charges couvertes	74,0
Écrêtement charges sociales	34,8		
<i>Dont CCAS</i>	15,1		
<i>CMCAS</i>	19,7		
Fonctionnement	10,3		
<i>Dont Sections locales de vote</i>	3,6		
<i>CMCAS</i>	6,7		
(3) Sous total	74,0	(3) Sous total	74,0
(1) + (2) + (3) Total⁹ général des ressources	881,5	(1) + (2) + (3) Total général des emplois	880,3

Cette estimation des concours apportés par les employeurs au-delà des obligations fixées par le statut national ne comprend pas toutes les « mesures bénévoles » : font défaut à ce titre certaines dépenses (par exemple, travaux et aménagements réalisés dans des locaux appartenant aux entreprises et affectés aux CMCAS) et les concours qui représentent un manque à gagner pour les entreprises des IEG (application aux activités sociales de la CCAS de tarifs particuliers pour leur consommation d'électricité et de gaz, mise à disposition de terrains et locaux pour un usage non administratif).

B - Le poids des charges administratives

Les institutions sociales utilisent les produits mis à leur disposition pour fournir aux agents les prestations et activités sociales qui sont leur raison d'être et faire face à leurs charges administratives.

8) Il n'est pas possible de connaître la décomposition du bénéfice de ces « absences sociales » entre les différentes institutions.

9) La légère différence entre emplois et ressources (1,2 M€ soit 0,1 % de l'ensemble des ressources) s'explique par la nécessité de recourir à des estimations, en l'absence d'un tableau consolidé reconnu par toutes les parties prenantes.

1 - Les prestations et activités sociales

Au cours de l'exercice 2004/2005, ces dépenses ont atteint 645,9 M€ selon la décomposition suivante :

- prestations du régime complémentaire : 200,8 M€;
- activités sociales : 445,1 M€¹⁰.

Pour l'exercice 2004-2005, les dépenses budgétaires de la CCAS se sont élevées à 437,7 M€. Après déduction des frais de structure, les dépenses consacrées aux activités sociales proprement dites ont atteint 341,9 M€ et ont notamment été consacrées aux vacances adultes et famille et aux vacances jeunes (48 %), à la restauration méridienne (21,6 %) et à la santé et au secteur médico-social (8,8 %). Des dépenses dites communes ne sont pas ventilées entre les activités.

Selon l'agrégation budgétaire effectuée par le Comité de coordination, les dépenses d'activités sociales des CMCAS se sont élevées à 116 M€ pour le même exercice. Après déduction des frais de gestion, les dépenses consacrées aux activités sociales proprement dites ont atteint 81,2 M€, soit 70 % des dépenses totales. Elles étaient partagées entre activités de plein air, de culture et de loisir (41,1 %), santé et solidarité (35 %), sports (10,6 %), actions spécifiques pour la jeunesse (9,1 %) et fêtes traditionnelles (4,2 %).

2 - Les charges de fonctionnement

Globalement, les charges administratives se sont élevées à 234,4 M€ sans tenir compte de ceux des concours extra-statutaires des employeurs pour lesquels EDF et Gaz de France ne disposent pas de données au niveau central. Elles se rattachaient à :

- la gestion du régime complémentaire d'assurance maladie et maternité pour 25,3 M€ (dont 4,5 M€ pour le Comité de coordination et le solde pour les CMCAS),
- l'administration des activités sociales pour 135,1 M€ (dont 95,8 M€ pour la CCAS, 34,8 M€ pour les CMCAS et 4,5 M€ pour le Comité de coordination),
- la partie évaluée des « mesures bénévoles » que les employeurs EDF et Gaz de France ont accordées aux institutions sociales, soit 74,0 M€

10) Ce montant comprend (voir tableau page 13) les dépenses d'activités sociales de la CCAS (341,9 M€) et des CMCAS (81,2 M€), les activités des clubs nationaux (2 M€) ainsi que le remboursement des forfaits hospitaliers et des suppléments pour hospitalisation en chambre individuelle (20 M€).

Ces dernières comprennent :

- les « absences sociales » (autorisations d'absence sur le temps de travail) accordées aux élus (CMCAS, sections locales de vote, Comité de coordination) et mandatés (CCAS) des institutions sociales ;
- la part non remboursée des charges sociales des agents statutaires mis à disposition de la CCAS et des CMCAS par les entreprises (le remboursement intervient dans la limite de 40,2 % des salaires bruts) ;
- divers moyens de fonctionnement : pour les CMCAS, mise à disposition de locaux pour leurs tâches d'administration et application d'abattements normés aux loyers et charges afférentes (électricité, eau, chauffage, nettoyage et téléphone) qu'ils leur refacturent ; pour les SLV, mise à disposition gratuite de locaux et des fournitures courantes.

En revanche, ils ne prennent pas en compte les travaux et aménagements effectués dans les locaux des CMCAS, qui résultent de décisions de leurs unités support.

Au-delà, dans le cadre d'un plan de modernisation informatique (passage à l'an 2000 et à l'euro), EDF et Gaz de France ont pris en charge 75,3 % du coût de la mise en place des nouveaux matériels et logiciels de la gestion des prestations d'assurance maladie et maternité (à hauteur de 10,7 M€ au regard d'un coût total de 14,2 M€).

*

Ainsi définies, les charges de fonctionnement ont donc représenté 26,6 % du total des dépenses. Sur quatre euros de ressources, les institutions sociales en consacrent un à leur propre fonctionnement et seulement trois au financement des activités destinées à leurs mandants. Ce ratio de charges de fonctionnement continue à paraître extraordinairement élevé.

3 - Les effectifs des institutions sociales

En application du statut national, les employeurs mettent des agents statutaires à la disposition de la CCAS, des CMCAS et de leur Comité de coordination.

Le nombre d'agents statutaires mis à disposition des CMCAS a baissé de près de 25 % en vingt ans : en 1984, les CMCAS pouvaient pourvoir au total 1 945 emplois permanents par des agents statutaires ; en 2005, ce nombre a été abaissé à 1 491 dans le cadre de la mise en œuvre d'une démarche de réduction des coûts de gestion des prestations du régime spécial d'assurance maladie et maternité.

Au 31 décembre 2004, le Comité de coordination disposait de 78 collaborateurs permanents mis à disposition par les entreprises (contre 61 au 31 décembre 1998). Cette augmentation correspond à la mise en place de fonctions de pilotage du régime complémentaire.

A la même date, la CCAS comptait 3 240 collaborateurs permanents : 953 agents statutaires mis à sa disposition par les entreprises ; 2 147 contractuels à durée indéterminée régis par une convention collective nationale de 1980 qui, en dehors de la retraite, décalque les avantages sociaux prévus par le statut national et ses textes d'application ; 140 praticiens et vacataires dans les institutions de santé et médico-sociales. Le vieillissement de la pyramide des âges des agents statutaires (l'âge moyen s'élève à 46 ans) pousse la masse salariale correspondante à la hausse.

Le nombre de collaborateurs permanents de l'IFOREP fin 2004 s'élevait à 107 personnes. Pendant l'exercice 2003-2004, l'IFOREP a par ailleurs employé 351 formateurs professionnels représentant neuf emplois à temps plein, le volume des formations réalisées étant de 25 722 jours.

Absences sociales comprises, les effectifs permanents des institutions sociales s'élevaient fin 2004 à un peu plus de 5 700 personnes évaluées en équivalent temps plein :

Les effectifs permanents des institutions sociales

	Agents statutaires mis à disposition	Agents conventionnés	Praticiens et vacataires	Absences sociales	Total
CCAS	953	2 147	140	56	748
Comité de coordination	76	-	-		
IFOREP	91	16	-		
CMCAS	1 491	-	-		
SLV	-	-	-		
Total	2 611	2 163	140	804	5 718

Cette évaluation n'englobe pas les nombreux contrats à durée déterminée (CDD) de la CCAS : en 2004, 1 854 personnes ont été liées à la caisse centrale par au moins un CDD. Pour une part, les CDD correspondent en fait à des emplois permanents. A ce titre, une évaluation de l'ordre de 300 équivalents temps plein apparaît réaliste.

Par ailleurs, les données communiquées par EDF et Gaz de France ne ventilent pas les absences sociales entre les trois institutions nationales d'une part, entre les CMCAS et leurs sections locales de vote d'autre part.

C - Le prélèvement de 1 %, principale contribution des employeurs

Au cours de l'exercice 2004-2005, les employeurs ont fourni 71,4 % des ressources des institutions sociales, soit 628,3 M€. Cette contribution comprenait plusieurs concours à caractère permanent¹¹ :

- le prélèvement de 1 % sur les recettes liées à l'électricité et au gaz (424,4 M€) ;
- les concours financiers spécifiques à la restauration méridienne (18,9 M€) ;
- la part patronale des cotisations du régime complémentaire d'assurance maladie et maternité (108,6 M€) ;
- les moyens matériels et humains précités mis à disposition au-delà des obligations fixées par le statut national, en application d'accords passés avec les fédérations syndicales (74 M€ selon une évaluation partielle correspondant à l'année 2003).

A lui seul, le prélèvement de 1 % représente plus des deux-tiers des concours des employeurs et couvre près de la moitié des charges de toutes natures des institutions sociales.

En application du statut national et des textes pris en 1956 et 1957 pour le préciser, le prélèvement de 1 % est assis sur les ventes de EDF, Gaz de France et des entreprises exclues de la nationalisation qui assurent la distribution de l'électricité et du gaz. Cette définition a été adoptée alors que l'organisation juridique et économique du secteur de l'électricité et du gaz reposait sur le monopole de la fourniture de ces énergies aux utilisateurs et sur la tarification unique au niveau de la fourniture de l'ensemble des prestations liées à leur production et à leur livraison.

11) Ainsi qu'une contribution ponctuelle de 2,4 M€ au titre des mesures de gestion décidées en 2001 concernant le régime complémentaire d'assurance maladie et maternité.

Elle est maintenant obsolète compte tenu des transformations de ce secteur conduisant à l'ouverture à la concurrence de la fourniture de l'électricité et du gaz à tous les clients. Ainsi les textes régissant le prélèvement de 1 % ne tiennent pas compte, par exemple, du négoce d'électricité et de gaz entre entreprises, de l'entrée sur la marché de fournisseurs non distributeurs, de la tarification distincte des différentes étapes de l'acheminement de l'électricité et du gaz (transport, distribution, fourniture), de l'apparition de nouvelles formes de production d'électricité, de la dissociation juridique de EDF et de Gaz de France en fonction des activités et de la diversification de ces entreprises au-delà du secteur de ces deux énergies. Ces évolutions majeures sont à l'origine de distorsions croissantes du dispositif présentées dans l'annexe sur l'application du prélèvement de 1 %. La transformation du modèle industriel auquel le prélèvement de 1 % est adossé appelle donc des adaptations, voire un changement de ce mode de financement.

1 - Un financement assis sur le chiffre d'affaires

Dans les autres secteurs économiques, les employeurs arrêtent leur contribution au financement des activités sociales et culturelles des comités d'entreprise en fonction de la masse salariale des bénéficiaires¹².

Au regard de cette référence, le prélèvement de 1 % applicable aux industries électriques et gazières possède des caractéristiques favorables pour les activités sociales des électriciens et gaziers :

- A titre principal, il est assis sur l'agrégat le plus élevé de l'activité des entreprises qui en sont redevables : les ventes d'électricité et de gaz à des clients finals. Dans les secteurs économiques à forte intensité capitaliste, comme celui des industries électriques et gazières, l'écart entre les recettes et la masse des salaires est particulièrement important.
- Son produit suit l'évolution de la consommation et des prix de l'électricité et du gaz. Au delà des retournements conjoncturels, la consommation et les prix (en termes réels) de l'électricité et du gaz augmentent sur le long terme.

12) Le droit du travail fixe seulement des règles d'évolution minimale de la contribution des employeurs au financement des activités sociales et culturelles que gèrent les comités d'entreprise, sans en déterminer a priori l'assiette et le niveau. Il prévoit qu'elle ne doit pas être inférieure à la référence la plus favorable pour le comité d'entreprise entre le total le plus élevé des sommes affectées aux activités sociales et culturelles au cours de l'une des trois dernières années et l'application à la masse des salaires bruts de l'année considérée du montant le plus élevé du rapport au cours des trois dernières années, exprimé en pourcentage, des sommes en question et de la masse des salaires bruts

2 - Des ressources élevées

En 2005, le prélèvement de 1 % a représenté respectivement 7 % pour EDF et 14 % pour Gaz de France de la masse des salaires bruts (rémunérations principales et complémentaires brutes, hors intéressement et provisions pour congés payés).

Ce niveau est considérablement plus élevé que ceux constatés dans l'économie : selon une enquête du ministère chargé de l'emploi de 1995-96, référence la plus récente, portant sur les comités d'entreprise et les comités d'établissement, seuls 14 % des comités d'entreprise ont en effet perçu plus de 1,5 % de la masse salariale.

Il est aussi supérieur à celui qui est constaté dans d'autres secteurs d'activité où les activités sociales et culturelles des comités d'entreprise tiennent une place importante : 2,8 % de la masse salariale à la RATP, 2 à 3 % à l'ex-Générale des eaux, 3 à 5 % dans l'industrie aéronautique et dans le transport aérien, 3 % au Commissariat à l'énergie atomique¹³.

3 - L'évolution du prélèvement depuis 1960

Pendant la seconde moitié des années 1990, le prélèvement de 1 % acquitté par EDF a baissé sous l'effet de réductions de tarifs et du début de l'ouverture du marché de la fourniture de l'électricité aux clients industriels.

En dépit de l'augmentation des tarifs réglementés, il a stagné au cours de la première moitié des années 2000 sous l'effet d'une accentuation des pertes de parts de marché au profit de nouveaux fournisseurs et de l'instauration de nouvelles contributions prélevées à la source : fonds de service public de la production d'électricité (2002) ; contribution au service public de l'électricité (2003) ; contribution tarifaire à l'acheminement, qui finance une partie des prestations de retraite (2005).

Le prélèvement de 1 % acquitté par Gaz de France n'a retrouvé que récemment, en termes réels, le niveau qui était le sien avant le contre-choc pétrolier de 1986. Sous l'effet de l'augmentation des tarifs du gaz et du développement des ventes d'électricité, il a crû dans une proportion importante depuis 2000. Gaz de France représente une part croissante du produit total du 1 % (32,1 % du produit prévisionnel 2006-2007, contre 22,2 % du produit définitif 1998-1999).

Le niveau et la structure du produit du prélèvement de 1 % en 2005 sont proches de la situation de 1985 : l'écart des niveaux n'est que de 2,1 % en euros constants, la part d'EDF baissant de 70,7 % à 68,6 %.

13) *Source* : Le droit des comités d'entreprise et des comités de groupe, Maurice Cohen, 7ème édition 2003, LGDJ.

La tendance est dorénavant à la hausse, le produit attendu du prélèvement pour l'exercice comptable 2006-2007 devant atteindre 451 M€ dont 442 M€ fournis par EDF et Gaz de France, contre respectivement 424,4 M€ et 414,8 M€ pour l'exercice 2004-2005.

Évolution du produit du 1 % à la charge d'EDF et de Gaz de France

En M€	1 % EDF	Variation	1 % GDF	Variation	1 % EDF et GDF	Variation
1960	64,0	-	19,5	-	83,4	-
1970	113,3	+ 77,0 %	22,5	+ 15,3 %	135,7	+ 62,7 %
1980	227,4	+ 100,7 %	73,5	+ 226,7 %	300,9	+ 121,7 %
1985	291,1	+ 28,0 %	120,5	+ 63,9 %	411,6	+ 36,8 %
1990	299,8	+ 3,0 %	71,3	- 40,8 %	371,1	- 9,8 %
1995	320,4	+ 6,9 %	76,8	+ 7,7 %	397,1	+ 7,0 %
2000	301,2	- 6,0 %	96,9	+ 26,2 %	398,1	+ 0,3 %
2005	288,4	- 12,8 %	135,5	+ 39,8 %	423,9	+ 6,5 %

La sensibilité de la ressource aux variations du prix des hydrocarbures introduit un aléa important pour les institutions sociales. A défaut d'augmenter les participations financières qu'elles demandent aux bénéficiaires des activités sociales, un retournement conjoncturel du prix du gaz les exposerait à des résultats négatifs.

L'évolution du prélèvement de 1 % au regard de la masse des salaires ne fournit pas une mesure pertinente de la charge qui lui est liée : pour la période récente, pour EDF, le produit du prélèvement de 1 % a décrû par rapport à la masse des salaires car celle-ci a augmenté plus vite que le chiffre d'affaires ; il a crû par rapport à la masse des salaires pour Gaz de France car celle-ci a augmenté moins que vite que le chiffre d'affaires, tiré par l'augmentation des prix.

En revanche, l'augmentation tendancielle de la part de la valeur ajoutée qui est consacrée au prélèvement de 1 % doit être soulignée. Pour EDF, elle est passée de 1,4 % en 1960 à 1,6 % en 2005. Pour Gaz de France, elle s'est élevée de 2 % à 2,6 % entre les mêmes années. Pour l'essentiel, ces augmentations sont intervenues depuis 1990.

4 - La transparence du financement

Les institutions sociales ne peuvent apprécier si elles reçoivent la totalité des produits qui leur sont dus par les employeurs.

En 2002, suite à la « Plateforme commune » adoptée par EDF et Gaz de France, les quatre principales fédérations syndicales et le Comité de coordination, EDF a cessé de collecter les cotisations du régime complémentaire d'assurance maladie et maternité dues par les entreprises du secteur. Depuis lors, elles versent directement les cotisations au Comité de coordination.

Pour le financement des activités sociales, EDF a conservé cette fonction de collecte. Sauf exception, c'est sous une forme globale qu'EDF indique au Comité de coordination les versements effectués par les entreprises non nationalisées.

Par ailleurs, contrairement à la masse des salaires qui est indiquée aux comités d'entreprise de droit commun, l'assiette du prélèvement de 1 % ne fait pas partie des données que ces entreprises doivent communiquer aux institutions sociales, ni aux organismes en charge des attributions économiques des comités d'entreprise.

Enfin, tandis que la période budgétaire et comptable des deux entreprises est l'année civile, celle des institutions sociales va du 1^{er} avril d'une année civile au 31 mars de l'année suivante (en application d'une disposition du statut national relative aux CMCAS). Les institutions sociales ne peuvent donc comparer le produit du prélèvement de 1 % avec les données d'activité des entreprises.

5 - Une réglementation déstabilisée

L'application du prélèvement de 1 % est à l'origine de distorsions croissantes.

A l'époque du monopole de la fourniture de l'électricité et de gaz, l'État n'avait pas achevé la définition du référentiel juridique du prélèvement.

A ce jour, l'État n'a pas accompagné la disparition du monopole par une réforme du financement des activités sociales.

De ce fait, l'application du prélèvement de 1 % comporte de nombreuses incertitudes juridiques, incohérences et distorsions, qui sont décrites en annexe à ce rapport. L'exhaustivité du prélèvement tout au long du circuit économique de l'électricité et du gaz n'est pas assurée. Ce dernier constat concerne des sociétés qui vendent de l'électricité et du gaz et qui, selon le cas, appliquent ou pas le statut national à leurs salariés, ainsi que des sociétés qui produisent de l'électricité et l'appliquent.

Compte tenu des distorsions dans l'application du droit social et dans l'égalité des conditions de concurrence entre les entreprises électriques et gazières, le cadre juridique du financement des activités sociales ne peut être maintenu en l'état. Il est nécessaire que l'État, qui a la responsabilité de fixer les dispositions du statut national, établisse un dispositif cohérent et équitable de financement des activités sociales de la branche. A défaut, c'est la nature même du mode de financement des activités sociales qui devrait être remise en cause.

Dans le cadre de ce nouveau dispositif, il devrait revenir à chaque entreprise dont des salariés relèvent du statut national d'établir et de verser directement sa propre contribution, sans passer par EDF qui n'a pas vocation à collecter un tel prélèvement auprès d'entreprises qui, dorénavant, sont, pour l'essentiel, ses concurrentes directes. Aucune contribution ne devrait être comprise, de manière implicite ou explicite, dans celle d'une autre entreprise.

D - Le revenu indirect des électriciens et gaziers

L'importance des contributions des employeurs aux institutions sociales sous leurs différentes formes traduit l'existence, dans les industries électriques et gazières, d'un mode particulier de répartition de la rémunération entre part directe et part indirecte.

Ainsi, le prélèvement de 1 %, affecté aux activités sociales, procure un revenu indirect conséquent aux agents en activité et pensionnés du statut national, qui peut être évalué à 120 € mensuels en moyenne en 2004-2005.

Plus globalement, en intégrant les autres concours des employeurs (cotisations au régime complémentaire d'assurance maladie et maternité, contributions spécifiques à la restauration méridienne, « mesures bénévoles ») dont la valeur a atteint 201,5 M€ pour l'exercice 2004-2005, le revenu indirect des agents salariés et des agents pensionnés atteint tout compris 177 € par mois.

En dehors des cotisations du régime complémentaires d'assurance maladie et maternité, qui sont affectées depuis 2005 à des sections distinctes, les institutions sociales ne disposent pas de données qui feraient apparaître à quelle hauteur ces concours bénéficient respectivement aux salariés et aux pensionnés.

En prenant pour hypothèse que les activités sociales bénéficient à hauteur de 75 % aux salariés (ne serait-ce qu'en raison de la restauration méridienne sur le lieu de travail et de la présence plus fréquente d'enfants), le supplément de rémunération annuelle par salarié apporté par l'ensemble des contributions des employeurs¹⁴ a atteint 3 000 € environ pour l'exercice 2004-2005 des institutions sociales, soit 10 % de la rémunération annuelle nette moyenne (qui s'élève environ à 30 000 € soit 2 500 € par mois). A lui seul, le prélèvement de 1 % a représenté 71 % de ce revenu indirect.

La rémunération indirecte procurée aux salariés des IEG par les concours de leurs employeurs aux institutions sociales est donc, en elle-même, nettement supérieure à un treizième mois. Il s'agit là d'un minorant : d'une part, cette rémunération ne supporte, en droit ou, parfois, de fait, ni les prélèvements sociaux (CSG et CRDS), ni l'impôt sur le revenu ; d'autre part, en réponse à une demande de la Cour, EDF et Gaz de France n'ont été en mesure d'évaluer qu'une partie seulement des concours matériels et humains qu'elles accordent aux institutions sociales au-delà des obligations fixées par le statut national.

III - Les particularités institutionnelles

Instauré en 1955, le dispositif institutionnel en vigueur traduit un compromis entre la situation des années 1946 à 1949, caractérisée par une indépendance totale et celle des années 1950 à 1952, marquée par la volonté de l'État de contrôler étroitement les institutions sociales : les représentants des agents continuent seuls à diriger les institutions sociales, mais des pouvoirs importants sont attribués à l'État et aux entreprises afin de contenir leur liberté d'action. Ce dispositif n'a jamais pleinement fonctionné. La définition de nouveaux équilibres institutionnels est nécessaire.

A - Un droit spécifique

Dans les entreprises soumises au droit commun, les employeurs et les comités d'entreprise jouissent de prérogatives destinées à assurer un certain équilibre dans leurs rapports.

14) Le calcul de ce revenu indirect par agent en activité ne porte que sur les avantages procurés au travers des institutions sociales objets de ce rapport. Il n'intègre donc pas les autres dispositions spécifiques concernant les électriciens et gaziers, tel l'avantage en nature « énergie ».

Le statut national du personnel des industries électriques et gazières ne dote pas des mêmes prérogatives les employeurs et les institutions sociales de ce secteur. De manière implicite, c'est à l'État qu'il revient d'arbitrer leurs différends éventuels. Deux différences importantes doivent être relevées.

1 - L'absence des employeurs des organes dirigeants

Les employeurs des industries électriques et gazières ne font pas partie des organes dirigeants des institutions sociales. De ce fait, ils ne disposent pas des pouvoirs des employeurs de droit commun en leur qualité de membre des comités d'entreprise : rôle consultatif sur le budget des activités sociales et capacité à saisir le juge judiciaire en cas de dépense étrangère à l'objet légal de l'organisme ou, plus généralement, de tout acte ou décision illégale ou portant atteinte à ses intérêts.

2 - Les pouvoirs réduits des institutions sociales

Le droit du travail reconnaît aux comités d'entreprise un droit exclusif sur les activités sociales et culturelles, qu'ils exercent soit en gestion directe, soit par délégation à un tiers (le cas échéant, il peut s'agir de l'employeur lui-même). Le statut national ne fait pas mention d'un droit exclusif des institutions sociales sur les activités sociales, ce qui peut signifier qu'elles ne jouissent pas d'un tel droit ou que le droit du travail s'applique sur ce point à titre subsidiaire ; à supposer que ce droit exclusif existe, il n'est pas protégé au plan pénal.

Dans un cas, il a été admis que la CCAS n'exerce pas un droit exclusif : en vertu d'un accord conclu en 1988 entre la CCAS, EDF et Gaz de France, ce sont les employeurs, et non la CCAS, qui décident de l'ouverture d'un point de restauration méridienne. Dans au moins quatre cas, une offre de restauration subventionnée par les employeurs concurrence celle de la CCAS.

B - Les pouvoirs de contrôle de l'État et des entreprises

La loi du 8 avril 1946 et le statut national modifiés au cours de la première moitié des années 1950 reconnaissent à l'État des pouvoirs de tutelle très importants et aux entreprises électriques et gazières des pouvoirs étrangers aux rapports habituels des entreprises avec leurs comités d'entreprise. Étroitement liés à des circonstances d'époque, ces pouvoirs sont de longue date inappliqués et sont en voie de disparition.

1 - Des pouvoirs exorbitants

a) Les pouvoirs de l'État

En cas de « *carence* » pour ce qui concerne le Comité de coordination et « *d'irrégularité grave* » dans le cas de la CCAS et des CMCAS, le gouvernement peut dissoudre leurs organes dirigeants, sans dissoudre les institutions elles-mêmes (ce qu'il avait fait en 1951 pour le prédecesseur de ces institutions, le conseil central des œuvres sociales).

Sur la proposition des fédérations syndicales, le ministre chargé de l'électricité et du gaz nomme les membres du conseil d'administration de la CCAS en fonction des résultats agrégés au plan national qu'elles ont obtenus à l'élection des conseils d'administration de CMCAS.

Par ailleurs, un commissaire du gouvernement, fonctionnaire du même ministère, approuve le budget de la CCAS et les budgets d'activités sociales des CMCAS : il a vocation à s'assurer qu'ils sont en équilibre et ne prévoient pas de dépenses étrangères à l'objet légal des organismes.

De même, il approuve le nombre et les caractéristiques détaillées des emplois permanents des institutions sociales qui doivent être pourvus par des agents statutaires mis à disposition par les entreprises ; le commissaire du gouvernement a vocation à s'opposer à l'inflation du nombre d'emplois et des rémunérations individuelles qui ferait croître les coûts de gestion, procurerait un avantage injustifié aux agents statutaires concernés et ferait obstacle à leur réintégration au sein des entreprises.

Enfin, depuis 1997, un commissaire du gouvernement est placé auprès du Comité de coordination. A titre principal, ses attributions visent la gestion du régime complémentaire d'assurance maladie et maternité.

b) Les pouvoirs des employeurs

Sur le modèle des contrôleurs financiers auprès des ministères, des contrôleurs désignés par EDF et Gaz de France parmi leurs agents visent a priori toutes les dépenses de la CCAS et des CMCAS. En dehors de la vérification du respect du caractère limitatif de l'autorisation budgétaire donnée par le commissaire du gouvernement, le visa doit prévenir la réalisation de dépenses étrangères à l'objet légal de ces organismes. Ces derniers peuvent faire appel d'un refus de visa auprès du commissaire du gouvernement.

2 - Des pouvoirs inappliqués et en voie de disparition

L’importance des pouvoirs dévolus à l’État expliquait ou justifiait le faible rôle des employeurs à l’égard des institutions sociales qu’ils financent. Mais l’État n’a pas joué le rôle que lui reconnaît le statut national et les entreprises ne se sont pas davantage impliquées, laissant les fédérations syndicales libres de la gestion des institutions sociales.

De longue date, les pouvoirs de l’État sur la composition et la vie des organes dirigeants des institutions sociales ne sont plus qu’une référence historique. Depuis 1964, les ministres n’ont plus discuté l’identité des administrateurs de la CCAS : leurs arrêtés appliquent les décisions internes aux fédérations syndicales. Par ailleurs, aucun organe délibérant d’une institution sociale n’a été dissous.

Les prérogatives spéciales de l’État et des entreprises sur la gestion tendent également à s’effacer.

a) L’approbation des emplois et des budgets

Depuis plusieurs années, le commissaire du gouvernement a cessé d’examiner les budgets d’activités sociales des CMCAS.

S’agissant de celui de la CCAS, qui concentre les enjeux les plus importants, il a limité son contrôle à la vérification de l’équilibre du budget sans s’enquérir de l’objet détaillé des dépenses, ni conditionner son approbation à une réduction éventuelle des frais de structure.

Par ailleurs, s’il s’est opposé au positionnement indiciaire proposé pour certains emplois, le commissaire du gouvernement a approuvé des tableaux des emplois permanents de la CCAS qui comportent un grand nombre de structures et une augmentation tendancielle des emplois et de la masse des points d’indice (+ 1,7 % et + 4,2 % respectivement entre le 1^{er} janvier 1998 et le 1^{er} janvier 2003, dernier tableau approuvé). Alors que les caractéristiques des emplois d’une centaine d’agents diffèrent de celles prévues, il n’a pas demandé à la CCAS de lui soumettre un nouveau tableau qui reflèterait la réalité des emplois.

Depuis 2005, cette large abstention est devenue totale. Au motif de l’absence de modalités de nomination qu’aurait dû prévoir le statut national, le ministère chargé de l’électricité et du gaz a estimé que l’absence de commissaire du gouvernement dans les statuts des sociétés anonymes EDF et Gaz de France (décrets du 13 novembre 2004) entraînait l’interruption des fonctions des commissaires du gouvernement de la CCAS et des CMCAS.

Depuis lors, seul demeure donc en fonction le commissaire du gouvernement nommé auprès du Comité de coordination, compétent pour les emplois et, surtout, le pilotage du régime complémentaire d'assurance maladie et maternité.

Pour la détermination des emplois permanents des institutions sociales occupés par des agents statutaires mis à disposition, une convention devrait être négociée entre les institutions sociales et les employeurs, sans intervention de l'État.

b) Le visa des dépenses

Dans deux CMCAS sur trois, aucun contrôleur n'est en fonction. A la CCAS, la fonction est vacante depuis 2005. A l'époque où un contrôleur était en fonction, il visait les dépenses non pas avant leur engagement, mais avant leur paiement sur factures, après que le service ayant engagé la dépense eût certifié le service fait. Cette pratique annihilait pour l'essentiel l'intérêt du contrôle.

EDF et Gaz de France rejettent d'ailleurs l'idée selon laquelle les contrôleurs agiraient pour leur compte. A les entendre, c'est uniquement pour le compte de l'État que les contrôleurs exerceraient leurs fonctions. Elles se borneraient à mettre à disposition des ressources humaines.

La Cour constate donc que le dispositif en place comprend des dispositions si exceptionnelles qu'elles excèdent les attributions normales de l'État et sont contraires aux principes du droit du travail. Au demeurant, elles sont tombées en déshérence par passivité de l'État et des employeurs.

Ceci conduit à une indépendance totale des institutions sociales à l'égard des employeurs sur le plan institutionnel, situation elle aussi anormale. Ces constatations conduisent à recommander une profonde réforme de la gouvernance des institutions sociales, sur le modèle applicable aux comités d'entreprise.

En revanche, il entrat dans les attributions normales de l'État de fixer un cadre normatif clair aux activités et ressources des institutions sociales. Cependant, il ne s'est pas acquitté de cette mission, ce qui a fortement affecté leur fonctionnement.

RECOMMANDATIONS

Concernant les structures des institutions sociales,

Par une décision des institutions sociales :

1 – Intégrer les activités de l'IFOREP dans la CCAS. A défaut, instaurer des relations formalisées entre la CCAS et l'IFOREP, distinguant avances de trésorerie, prestations de service, refacturations de charges et, le cas échéant, subventions.

2 – Pour les activités aujourd’hui gérées par l'IFOREP, facturer systématiquement, en prenant en compte la totalité des coûts réellement engagés, les prestations rendues aux tiers de tous ordres.

3 - Prévoir que les dépenses et les participations des bénéficiaires aux activités sociales des sections locales de vote sont engagées et recouvrées par les CMCAS.

*

Concernant la nécessaire transparence des ressources et emplois des institutions sociales,

Par une modification de la réglementation :

4 – Prévoir l'établissement de comptes combinés des activités sociales des CMCAS et des activités sociales des CMCAS et de la CCAS.

5 – Prévoir une obligation de portée générale d'établir les comptes des institutions sociales selon les principes et règles du plan comptable général et de les faire certifier par un commissaire aux comptes.

6 – Faire coïncider avec l'année civile la période budgétaire et comptable des institutions sociales.

Par une décision conjointe des employeurs et des institutions sociales :

7 - Mettre en place un chiffrage exhaustif, précis et contradictoire de tous les concours des employeurs non prévus par le statut national qui, sur cette base, seraient retracés dans les annexes des comptes des institutions sociales.

8 – En définitive, prévoir de réaliser un tableau annuel exhaustif et consolidé de l'ensemble des ressources des institutions sociales et des emplois qu'elles leur donnent.

Concernant les règles applicables au prélèvement de 1 %,

Par modification de la réglementation

9 – Mettre fin aux nombreuses incohérences actuelles, qu'il s'agisse des interprétations différentes en vigueur à EDF et à Gaz de France et des conséquences à tirer des évolutions induites par la réalisation du marché européen de l'énergie. A défaut, c'est la nature même du mode de financement des activités sociales qui devrait être remise en cause.

10 – Prévoir que les entreprises électriques et gazières dont des salariés relèvent du statut national, établissent et versent directement leur contribution au financement des activités sociales à l'institution sociale chargée d'en assurer la répartition (le Comité de coordination dans l'organisation institutionnelle en vigueur).

Concernant les pouvoirs de l'État et des entreprises,

Par modification de la réglementation

11 - Supprimer les pouvoirs tombés en déshérence de l'État à l'égard des institutions sociales, de même que la procédure de visa des dépenses par des contrôleurs financiers nommés par les entreprises.

12 - Doter parallèlement les employeurs et les institutions sociales de prérogatives identiques à celles des employeurs et des comités d'entreprise du droit du travail.

Chapitre II

L'assurance maladie et maternité

Les prestations en nature d'assurance maladie et maternité destinées aux électriciens et gaziers et aux membres de leur famille sont gérées par les CMCAS.

Avant 1997, le statut national mentionnait la gestion par les CMCAS des prestations du régime général de sécurité sociale et de « *prestations complémentaires* ». Le Conseil d'État avait estimé que ces dernières relevaient du régime spécial des industries électriques et gazières. Depuis 1997, le statut national place dans un régime spécial d'assurance maladie, composante du régime spécial de sécurité sociale des IEG, l'ensemble des prestations en nature d'assurance maladie et maternité que gèrent les CMCAS.

Le cadre juridique de ce régime est à l'origine d'inconvénients multiples.

I - Les composantes du régime spécial

Le régime spécial d'assurance maladie et maternité a deux étages :

- un régime de base qui sert les prestations du régime général ;
- un régime complémentaire propre aux électriciens et gaziers.

Le régime spécial d'assurance maladie maternité en chiffres

Pour l'exercice 2004-2005, les principales données de la gestion des prestations en nature d'assurance maladie et maternité sont les suivantes :

- prestations liquidées au titre du régime de base d'assurance maladie (régime général de sécurité sociale) : 428,1 M€;
- prestations liquidées au titre du régime complémentaire d'assurance maladie et maternité propre aux électriciens et gaziers : 200,8 M€;
- nombre de liquidations de prestations : 11,8 millions d'opérations (dont 69,7 % selon un procédé automatisé, 6,7 % selon un procédé semi automatisé et 23,5 % de manière manuelle).

A - Un régime de base intégré au régime général

Bien que le statut national en fasse formellement une composante d'un régime spécial, le régime de base est de fait le régime général de sécurité sociale. Cette fiction conduit à un préjudice financier au détriment du régime général.

1 - La nature du régime de base

a) L'affiliation des agents aux CPAM

Pour les prestations de base du régime, les électriciens et gaziers sont affiliés, en droit, non aux CMCAS, mais aux caisses primaires d'assurance maladie (CPAM). Les prestations qui leur sont versées sont celles du régime général lui-même, auquel le régime de base est financièrement intégré : les contributions versées et les prestations reçues ne sont pas identifiées au sein du régime général.

b) Les conséquences du caractère hybride du régime

Sa qualification de régime spécial permet au régime d'assurance maladie et maternité des industries électriques et gazières de prendre des libertés avec les principes qui régissent les régimes de sécurité sociale.

Alors que le régime de base et le régime complémentaire sont censés constituer les deux parties d'un seul et même régime, la population des bénéficiaires des prestations du régime complémentaire est plus large que celle des prestations du régime de base et les cotisations du régime complémentaire obéissent à des règles différentes de celles du régime de base.

Alors qu'en tant que composante d'un régime spécial, le régime de base revendique un mode de financement différent (voir *infra*), il est financièrement intégré au régime général. Or, lorsque les règles qui régissent les prestations et le financement des régimes ne sont pas identiques, il ne peut en principe y avoir intégration, mais seulement compensation financière sur une base démographique.

2 - Un effort contributif des employeurs inférieur à celui exigé pour le régime général¹⁵

L'absence de parité de l'effort contributif se vérifie à la fois sur l'assiette et sur le taux des cotisations.

a) Une assiette dérogatoire à celle de droit commun

En application du statut national, l'assiette des cotisations d'assurance maladie à la charge des employeurs déroge à celle du régime général, laquelle inclut tous les éléments de rémunération. La même assiette s'applique aux cotisations des employeurs à la branche famille.

La loi du 30 juin 2004 ayant décidé que l'assiette de la contribution de 0,3 % destinée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est celle des cotisations patronales affectées au financement des régimes de base d'assurance maladie, la minoration d'assiette en vigueur dans les IEG prive également de ressources la CNSA.

En effet, l'assiette des cotisations des IEG exclut plusieurs primes et indemnités propres au statut national : heures supplémentaires décomptées au-delà de la durée légale du travail ; avantages familiaux ; primes et indemnités liées à la fonction (sous certaines exceptions) ou à des sujétions de service, par exemple.

Selon les informations communiquées par EDF et Gaz de France, l'assiette des cotisations à leur charge en 2004 a été inférieure de 516 M€ soit 10,3 %, à celle qui aurait résulté de l'application du droit commun, l'écart étant plus prononcé pour EDF que pour Gaz de France.

Il convient de rappeler que la Cour a déjà adressé les mêmes critiques¹⁶ à l'assiette des cotisations d'assurance maladie et de prestations familiales des fonctionnaires.

15) Compte tenu du champ du contrôle de la Cour, les analyses chiffrées qui suivent sont issues des données communiquées par EDF et Gaz de France. Des observations de même nature s'appliquent à toutes les entreprises ayant des agents statutaires.

16) Cour des comptes : rapports sur la sécurité sociale - septembre 2005 (page 103) et septembre 2006 (pages 70 à 72).

La circonstance que ces distorsions sont parfois prévues par des textes anciens ne doit pas interdire de modifier le droit pour mettre en œuvre le principe de parité de l'effort contributif au sein de régimes intégrés.

b) Des taux insuffisants

Depuis le 1^{er} janvier 1998, le taux des cotisations patronales « maladie » s'élève pour les industries électriques et gazières à 10,1 %, contre 12,8 % dans le droit commun (hors contribution de solidarité pour l'autonomie).

Parce que les employeurs des IEG financent directement les prestations en espèces, il est normal qu'un taux dérogatoire s'applique à leurs cotisations à la branche maladie du régime général. Cependant, le taux de 10,1 % est inférieur à celui qui serait nécessaire pour assurer la parité de l'effort contributif des employeurs des IEG avec celui des autres employeurs, qui s'élève à 11,5 % (avec application de l'assiette de droit commun de l'article L 242-1 du code de la sécurité sociale).

En 2004, sur la base des informations qu'elles ont communiquées à la Cour et en ne retenant que les prestations en nature, seules couvertes par le régime des industries électriques et gazières, EDF et Gaz de France ont ensemble retiré des minorations d'assiette et de taux un avantage de 122,5 M€ au détriment de la branche maladie du régime général.

Pour la même année, la minoration d'assiette des cotisations de prestations familiales a procuré à EDF et Gaz de France, au détriment de la branche famille, un avantage :

- de 11,7 M€ au regard du taux de cotisation (de 4,9 %) qui devrait être instauré pour assurer la parité de l'effort contributif des employeurs des IEG avec les autres employeurs dans le contexte d'une gestion déléguée aux employeurs des IEG de la plupart des prestations familiales ;
- ou de 16,7 M€ au regard du taux de cotisation (de 5 %) qui devrait être instauré pour assurer la parité de l'effort contributif des employeurs des IEG avec les autres employeurs s'il était mis fin à cette délégation de gestion (comme cela a été le cas pour l'État, France Telecom ou La Poste).

Les autres entreprises de la branche des industries électriques et gazières bénéficient des mêmes avantages.

3 - La participation des CMCAS à la gestion

a) L'incertitude sur la nature des CMCAS

Les CMCAS attribuent les prestations en nature d'assurance maladie du régime général de sécurité sociale et des prestations complémentaires à celles-ci. Le statut national les qualifie d'« *organismes mutualistes* ». Leur règlement commun dispose que, sauf dérogation prévue par le statut national, le code de la mutualité leur est applicable. Enfin, elles ont « *la possibilité de participer au financement d'actions locales de prévention en matière de santé et d'adhérer à cet effet à des unions mutualistes* ».

Mais, dans le nouveau contexte créé par l'ordonnance du 19 avril 2001 qui a transposé les directives « assurances » 92/49/CEE et 92/96/CEE des 18 juin et 10 novembre 1992, le ministère chargé des affaires sociales s'est opposé au renouvellement de l'inscription des CMCAS au registre national de la mutualité : il considère que les électriciens et gaziers ne choisissent pas d'adhérer aux CMCAS à titre individuel ou en application d'une convention collective, mais qu'ils leur sont obligatoirement rattachés en application du statut national.

Par ailleurs, le code de la sécurité sociale ne mentionne pas le régime spécial d'assurance maladie et maternité parmi les régimes d'assurance maladie à la gestion desquelles des mutuelles peuvent participer.

En tout état de cause, l'absence d'inscription des CMCAS au registre national de la mutualité interdit la gestion par celles-ci de « *prestations surcomplémentaires* » aux prestations du régime spécial d'assurance maladie et maternité auxquelles les électriciens et gaziers adhèreraient à titre individuel ou en application d'un contrat collectif.

b) La position incertaine des CMCAS à l'égard des CPAM

Le statut national dispose que c'est « *dans les conditions prévues par le code de la sécurité sociale* » que les CMCAS « *sont admises* » à gérer les prestations du régime général.

Selon l'article L 211-4 du code de la sécurité sociale, la gestion des prestations du régime général peut être confiée par les CPAM à des « *groupements mutualistes* » qui deviennent des sections locales mutualistes. A défaut, si ces groupements réunissent au moins cinq cents adhérents, ils sont, de droit, simples correspondants locaux des CPAM.

Mais, si les CMCAS ne sont pas reconnues comme mutuelles, elles ne devraient pas pouvoir gérer le régime général sur la base de conventions avec les CPAM. En effet, le mode de gestion du régime général ne peut résulter d'un statut particulier fixé par un texte réglementaire, même pris sur habilitation d'une loi.

c) Le calcul favorable des remises de gestion accordées aux CMCAS

En 2006¹⁷, la Cour s'est interrogée sur la pertinence économique du maintien des gestions déléguées à des mutuelles, dont les « groupements mutualistes » auxquels sont assimilées les CMCAS.

Pour des raisons de portée générale ou spécifiques, les modalités de calcul des remises de gestion accordées par les CPAM aux CMCAS (40 % du total des remises accordées aux « groupements mutualistes ») désavantagent le régime général.

Les remises de gestion accordées aux « groupements mutualistes » sont comprises entre un minimum (la remise actualisée de 1994) et un maximum (le coût moyen des cinquante CPAM les moins chères). Un abattement fonctionnel est normalement opéré pour compenser les tâches que les groupements mutualistes n'effectuent pas. Alors que celui appliqué aux mutuelles de fonctionnaires a été porté à 22,18 %, celui des groupements mutualistes est demeuré fixé de manière forfaitaire à 16,5 % depuis 1995.

Au-delà, le calcul des remises de gestion accordées aux CMCAS ne tient pas compte des « mesures bénévoles » précitées dont les font bénéficier les entreprises électriques et gazières.

B - Les incohérences du régime complémentaire

Parmi tous les régimes de protection sociale, le régime complémentaire d'assurance maladie et maternité des électriciens et gaziers est le seul à être à la fois un régime professionnel, un régime de sécurité sociale et un régime complémentaire. Il comporte des incohérences au regard de la forme juridique d'un régime de sécurité sociale et des finalités d'une protection complémentaire à celle procurée par un régime de sécurité sociale.

17) Cour des comptes : rapport sur la sécurité sociale - septembre 2006 (pages 240 à 257).

1 - Les motifs de la qualification de régime de sécurité sociale

La modification du statut national de 1997, qui faisait suite à un accord entre EDF et Gaz de France et une partie des fédérations syndicales, a attribué à l'État des pouvoirs de contrôle a priori. Un commissaire du gouvernement spécifique a été placé à cet effet auprès du Comité de coordination.

A l'occasion de la modification du statut national de 2002, seuls ont été conservés les pouvoirs de suspension du commissaire du gouvernement à l'égard des délibérations du Comité de coordination qui, soit lui paraîtraient contraires aux règles de droit, soit seraient de nature à compromettre l'équilibre financier du régime. Les autres contrôles (approbation d'un budget national de gestion et nomination d'un agent de contrôle comptable aux pouvoirs de contrôle étendus) ont été supprimés.

Destinés à atténuer le déséquilibre institutionnel créé par l'absence des employeurs des organes dirigeants des CMCAS et du Comité de coordination, les pouvoirs reconnus à l'État et le maintien de cette fonction de commissaire de gouvernement n'ont de justification que dans la mesure où le régime complémentaire est un régime de sécurité sociale.

Ne pouvant être arrimé au régime général, le régime complémentaire devait être intégré à un régime spécial propre aux IEG.

Mais le régime complémentaire, pourtant qualifié de régime de sécurité sociale, n'est pas inclus dans l'objectif des dépenses d'assurance maladie voté par le Parlement dans les lois de financement de la sécurité sociale. Le régime de base n'est quant à lui pas identifié au sein des prévisions de dépenses et des comptes de la branche maladie du régime général. Le régime spécial des IEG n'est donc pas reconnu par le Parlement et la commission des comptes de la sécurité sociale.

2 - Les contradictions avec la qualification de régime de sécurité sociale

Plusieurs aspects, anciens ou récents, du régime complémentaire contredisent la forme juridique d'un régime de sécurité sociale.

a) Les facultés d'« option »

Pour leur protection de base, une partie des bénéficiaires des prestations complémentaires est affiliée à un régime autre que le régime spécial des industries électriques et gazières.

Depuis 2002, à la suite de décisions anciennes, le statut national et le règlement commun des CMCAS reconnaissent, en contrepartie de l'acquittement de cotisations, des facultés d'« option » aux prestations du régime complémentaire à diverses catégories périphériques au statut national (agents statutaires en situation particulière d'activité, médecins et veufs de médecins des industries électriques et gazières et, catégorie la plus nombreuse, salariés et anciens salariés permanents non statutaires de la CCAS, soit 4 500 ouvrants droit).

Ces facultés d'« option » ne correspondent pas à l'adhésion à titre volontaire à un régime de sécurité sociale, mais à celle de garanties d'assurance complémentaire. La CCAS acquitte d'ailleurs spontanément la taxe de 8 % sur les contributions des employeurs versées pour le financement de prestations complémentaires de prévoyance de leurs salariés (article L 137-1 du code de la sécurité sociale).

Mais en l'absence d'une inscription au registre national de la mutualité, les CMCAS n'ont pas qualité pour proposer de telles garanties. Les « options » sont donc irrégulières.

b) L'absence de contrôle du calcul et du recouvrement des cotisations

Le Comité de coordination ne sait pas si les entités dont il reçoit des cotisations ont acquitté la totalité des sommes dues. Il ne reçoit pas de déclaration des rémunérations versées qui ferait apparaître les éléments soumis à cotisation. Il n'est pas habilité à effectuer des contrôles. Il n'a aucun pouvoir de sanction. Tout au plus peut-il relancer les entités pour lesquelles il constaterait une absence complète de versement ou des versements manifestement incohérents et, en l'absence de régularisation, saisir le juge judiciaire au civil.

Il convient que l'organisme qui reçoit les cotisations du régime complémentaire soit doté des moyens juridiques et matériels de s'assurer, soit directement, soit par délégation à un tiers comme les URSSAF, de l'exhaustivité des cotisations à la charge des différents contributeurs.

c) Des sections distinctes pour les agents en activité et les pensionnés

Tout en conservant son unité du point de vue des prestations et des organismes gestionnaires, le régime complémentaire s'est, pour ses aspects contributifs, récemment dédoublé en deux sections distinctes.

De manière ininterrompue depuis 1946, les cotisations des employeurs, des agents statutaires en activité et des agents statutaires en inactivité de service et des autres pensionnés finançaient, sans distinction, l'ensemble des charges du régime complémentaire.

La norme comptable IAS 19 sur les avantages du personnel a un caractère obligatoire pour les entreprises cotées. En l'absence d'une réforme, son application, à compter du 1^{er} janvier 2005, aurait conduit les sociétés anonymes EDF et Gaz de France à devoir constater des provisions dans leurs comptes consolidés au titre d'engagements implicites des employeurs de financement des prestations destinées aux pensionnés et aux membres de leur famille.

En effet, l'histoire du régime montre que les employeurs ont supporté pour moitié la totalité des relèvements de taux de cotisations intervenus à compter de 1946 et qu'ils ont de surcroît financé des insuffisances de trésorerie ainsi que la modernisation des outils informatiques de la gestion des prestations.

Afin de prévenir l'obligation pour les employeurs de provisionner la part des prestations servies à l'avenir à des ouvrants droit (et à leurs ayants droit) avec lesquels ils n'ont ou n'auront plus de lien salarial et qui n'est pas couverte par le produit prévisionnel des cotisations à leur charge, la modification du statut national du 15 février 2005 a créé deux sections budgétaires et comptables distinctes :

- l'une, consacrée aux prestations servies aux agents en activité et à leurs ayants droit et financée par une cotisation supportée par les employeurs (à hauteur de 65 %) et les agents en activité (pour les 35 % restants) ;
- l'autre, consacrée aux prestations servies aux agents en inactivité de service, aux pensionnés de tous ordres et à leurs ayants droit, qui reçoit une « *cotisation de solidarité* » à la charge des agents en activité (fixée à 1,39 % des rémunérations principales dans la limite du plafond) et une « *cotisation d'équilibre* » à la charge de ses ressortissants (fixée par un décret distinct du statut national).

Les comptes des sections étant cantonnés, l'équilibre financier de chaque section est assuré séparément et les employeurs n'ont aucune autre obligation de financement du régime complémentaire que les cotisations affectées à la section des agents en activité.

La logique d'un régime de sécurité sociale est de réaliser une mutualisation financière totale entre ses bénéficiaires, quels qu'en soient l'âge ou la situation familiale. Parce qu'il rompt cette mutualisation entre l'ensemble des contributeurs et des bénéficiaires des prestations, le régime complémentaire ne peut plus être qualifié de sécurité sociale.

Depuis la modification du statut national du 15 février 2005, le régime complémentaire tend ainsi à se rapprocher des régimes de prévoyance qui mettent en place de plus en plus souvent une tarification des prestations en fonction de critères d'âge.

3 - Les conséquences de la qualification du régime

La qualification de régime de sécurité sociale emporte des conséquences défavorables pour la collectivité nationale et pour la couverture complémentaire des électriciens et gaziers elle-même.

a) L'absence de participation des IEG à la solidarité nationale

La qualification discutable de régime de sécurité sociale exonère les industries électriques et gazières de certaines limites et contraintes applicables aux régimes complémentaires de prévoyance collective.

D'une part, les cotisations sont intégralement déductibles de l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés. Au contraire, les cotisations de prévoyance collective obligatoire en vertu de décisions unilatérales des employeurs ou de conventions collectives ne sont déductibles que dans certaines limites. Cette différence n'a cependant qu'un impact marginal compte tenu du niveau élevé de ces limites.

D'autre part, les industries électriques et gazières sont dispensées des efforts de solidarité demandés :

- aux autres employeurs, avec la non application de la taxe de 8 % sur les contributions des employeurs au financement de prestations complémentaires de prévoyance pour leurs salariés (article L 137-1 du code de la sécurité sociale). Il en résulte un avantage de 8,7 M€ pour l'exercice comptable 2004-2005, et donc une perte de même montant pour le régime général¹⁸ ;
- aux autres régimes, avec le non assujettissement des CMCAS à la contribution de 2,5 % sur les cotisations perçues, affectée au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (article L 862-4 du code de la sécurité sociale). Pour l'exercice 2004-2005, il en résulte un avantage de 5,4 M€ pour le régime complémentaire.

18) Cette taxe fait partie des impositions et taxes affectées au régime général à compter de 2006 pour compenser les exonérations de cotisations sur les bas salaires. Auparavant, elle entrait dans les ressources du budget de l'État qui compensait les exonérations de cotisations par une subvention.

b) Des rigidités excessives au détriment des assurés

Le code de la sécurité sociale pose une interdiction de portée générale au remboursement du forfait hospitalier et du supplément chambre individuelle par un régime de sécurité sociale. Alors qu'ils constituent une prestation classique des régimes complémentaires santé, ils ne peuvent donc être pris en charge par le régime complémentaire des industries électriques et gazières qualifié de régime de sécurité sociale.

Ce n'est que depuis 2001, à la suite de la « Plateforme commune » (voir infra page 46), que les CMCAS remboursent le forfait hospitalier et le supplément chambre individuelle dans le cadre de leurs activités sociales financées par le prélèvement de 1 %, et non plus dans le cadre du régime complémentaire. Il a ainsi été mis fin très tardivement à l'irrégularité dénoncée par la Cour dans son rapport public annuel de 1990.

Par ailleurs, la qualification de régime de sécurité sociale ne permet pas l'ouverture de plusieurs niveaux de prestations complémentaires en contrepartie de plusieurs niveaux de cotisations. S'ils veulent bénéficier de prestations plus élevées que celles de leur régime spécial, les électriciens et gaziers doivent adhérer à titre individuel à des garanties « surcomplémentaires » proposées par des mutuelles ou des compagnies d'assurances.

L'ensemble de ces observations montre que le régime complémentaire ne peut être tenu pour un régime de sécurité sociale, mais devrait être traité en tant que régime de prévoyance collective dans le champ professionnel.

II - La gestion de la protection complémentaire

L'attribution aux électriciens et gaziers de prestations en nature maladie et maternité venant compléter celles du régime général de sécurité sociale n'a plus aujourd'hui un caractère exceptionnel.

En effet, près de 99 % des établissements de plus de 500 salariés mettent en œuvre une couverture complémentaire, à adhésion facultative (sur proposition de l'employeur) ou obligatoire (en vertu d'une décision unilatérale de l'employeur ou d'un accord collectif). Cette proportion s'abaisse fortement pour les établissements de plus petite taille.¹⁹

19) Source : « Enquête sur la protection complémentaire d'entreprise » de l'institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES), publiée en 2004.

A - Le niveau des prestations²⁰

Compte tenu du remboursement du forfait hospitalier et du supplément chambre individuelle sur les fonds du 1 %, le régime spécial d'assurance maladie et maternité laisse à la charge des électriciens et gaziers environ 11 % des dépenses reconnues.

En raison notamment du niveau des prestations du régime général de sécurité sociale, le reste à charge est faible pour les frais hospitaliers, de pharmacie, d'auxiliaires médicaux, de prescriptions diverses et de transport des malades.

En revanche, il est significatif lorsque des dépassements d'honoraires sont possibles, c'est-à-dire pour les honoraires médicaux (12,2 %), les honoraires dentaires (25,3 %) et les prescriptions dentaires (45,5 %), auditives (50,5 %) et optiques (63,2 %).

Cette situation traduit une faiblesse relative des prestations du régime complémentaire par rapport à celles qui prévalent pour les groupes professionnels les mieux couverts (secteurs pétrolier, bancaire et du transport aérien). Afin de compléter leur couverture maladie, un nombre indéterminé d'électriciens et gaziers adhère à titre individuel à des garanties proposées par des mutuelles ou des compagnies d'assurance.

EDF et Gaz de France font part de leur souhait d'améliorer la protection complémentaire maladie des seuls agents en activité, dans le cadre d'un régime « surcomplémentaire » à caractère obligatoire en application d'un accord collectif. Il serait préférable de mettre fin à la fiction d'un régime complémentaire partie d'un régime de sécurité sociale et de le transformer en un régime de branche jouissant d'une entière liberté pour fixer le niveau des prestations complémentaires à celles du régime général.

B - Un équilibre financier fragile

Les recettes du régime complémentaire ne sont pas adaptées au dynamisme des dépenses de santé. Des mesures de sauvegarde, encore insuffisantes, ont dû être adoptées.

20) *Source* : Comité de coordination.

1 - Les causes

Plusieurs facteurs fragilisent l'équilibre financier du régime :

- l'exclusion des primes et compléments de rémunération de tous ordres, à l'exception des majorations résidentielles, réduit l'assiette des cotisations des agents en activité, de l'ordre de 20 % environ, par rapport à celle du régime général. En outre, cette assiette est plafonnée (à 1,55 fois le plafond de la sécurité sociale) ;
- la qualité d'ayant droit a été étendue à certaines catégories de conjoints (conjoints affiliés à un autre régime de sécurité sociale pour les prestations de base et disposant de revenus mensuels inférieurs à 130 SMIC horaires) et d'enfants (étudiants de 20 à 25 ans et demandeurs d'emploi de 16 à 25 ans sous certaines conditions). De ce fait, elle est plus large, de 11 % environ, que celle qui résulterait de l'application des règles du régime général.

Au cours de la période examinée par la Cour, la difficulté à assurer l'équilibre financier a été accentuée par une prévision notoirement irréaliste d'évolution des charges de prestations par la « Plateforme commune » qui avait retenu une croissance de 1,4 % en valeur nominale en moyenne annuelle entre le 1^{er} avril 2001 et le 31 mars 2006.

2 - La mobilisation de nouvelles ressources

Les efforts de mobilisation de recettes supplémentaires demeurent incomplets.

a) *L'effort contributif demandé aux pensionnés*

Les pensionnés ont longtemps bénéficié d'un taux de cotisation réduit de moitié par rapport à celui applicable aux agents en activité. Cela conduisait à placer leur effort contributif en deçà de celui des actifs. Cette disposition avait progressivement perdu sa justification au regard de l'amélioration du niveau des pensions.

La création en 2005 d'une section consacrée aux seuls agents en inactivité de service et aux pensionnés de toute nature et le cantonnement de ses comptes, sans obligation particulière des employeurs à son égard, ont conduit à la fixation d'une « *cotisation d'équilibre* » à la charge des pensionnés à un niveau assurant l'équilibre financier de cette section. En pratique, les pensionnés versent à leur section une cotisation dont le taux est identique au taux global des cotisations à la charge des actifs²¹. Compte tenu des limites qui affectent l'assiette des cotisations des actifs, l'effort contributif des pensionnés est supérieur à celui de ces derniers.

21) Les actifs acquittent à la fois la cotisation à leur section et une « *cotisation de solidarité* » à celle des pensionnés (voir *supra*).

Les entreprises soulignent cependant que près de la moitié des ressources de la section des pensionnés est procurée par la cotisation de « solidarité » à la charge des agents en activité.

b) L'absence de contribution du prélèvement de 1 %

En dehors du remboursement du forfait hospitalier et du supplément chambre individuelle et des « suppléments prestations » au-delà des prestations du régime spécial qu'accordent une quarantaine de CMCAS à leurs ressortissants (20 M€ et 6 M€ respectivement en 2004-2005), le produit du prélèvement de 1 % n'intervient pas dans le financement des prestations complémentaires.

Ce prélèvement, assis sur une large assiette structurellement dynamique, pourrait être partiellement affecté au financement de ces prestations. De fait, il existe un excès de financement des activités sociales des CMCAS, comme le montre l'augmentation continue de leurs réserves budgétaires dépourvues d'affectation (selon des données partielles, 35,3 M€au 31 mars 2004 contre 15,2 M€au 31 mars 2001).

C - Des coûts de gestion excessifs

Par leur niveau excessif, les coûts de gestion réduisent les ressources qui pourraient être consacrées aux prestations. S'ils vont dans la bonne direction, les efforts de réduction demeurent insuffisants.

1 - La mesure des coûts

a) Comparaison avec les coûts de la branche maladie

Les tâches de gestion des deux systèmes de prestations (base et complémentaire) se confondent : tenue d'un fichier commun de bénéficiaires, liquidation et règlement des prestations en une seule fois.

« Mesures bénévoles » des employeurs comprises, les coûts de gestion se sont élevés en 2004-2005 à 11 % des prestations de base et complémentaires liquidées par les CMCAS. Ils ont ainsi représenté trois fois ceux de la branche maladie du régime général de sécurité sociale²².

22) Sont prises en compte les charges administratives retracées dans les comptes de la gestion du régime spécial d'assurance maladie et maternité et une partie du coût des « mesures bénévoles » des CMCAS et des sections locales de vote. Celle-ci est déterminée en appliquant à l'estimation communiquée par EDF et Gaz de France la part des points d'indice des emplois du tableau des emplois permanents des CMCAS au 1^{er} janvier 2005 correspondant aux prestations maladie et maternité (47 %).

Cette disparité ne doit pas étonner : dans l'organisation en vigueur de la gestion des prestations d'assurance maladie et maternité, une centaine d'organismes (les CMCAS), secondés par un millier d'entités plus légères (les sections locales de vote), font des opérations dont le nombre total atteint celui d'une CPAM de taille moyenne.

b) Comparaison avec les organismes de protection complémentaire

Une mesure approchée du coût de gestion des prestations complémentaires est fournie par le solde entre le coût de gestion total et les remises de gestion attribuées par les CPAM au titre de la gestion des prestations de base²³. Le coût de gestion des prestations du régime complémentaire, « mesures bénévoles » des entreprises comprises, s'établit, dans ce calcul conventionnel, à 20 % en 2004-2005.

Autrement dit, pour procurer aux électriciens et gaziers cinq euros de remboursements de dépenses de santé en plus de ceux du régime général de sécurité sociale, les CMCAS et le Comité de coordination dépensent un peu plus d'un euro en frais de gestion.

Pour des prestations ayant un objet identique (compléter les prestations en nature d'un régime de base de sécurité sociale), le coût de gestion est quatre fois plus important que le coût de gestion moyen des institutions de prévoyance, trois fois plus élevé que celui des mutuelles de fonctionnaires et deux fois supérieur à celui des mutuelles inter-entreprises²⁴.

Le fait que la population des bénéficiaires des prestations du régime complémentaire des électriciens et gaziers présente des caractéristiques défavorables pour les tâches de gestion à effectuer (pour près de la moitié, les ouvrants droit sont des retraités qui consomment plus d'actes médicaux que les actifs) n'atténue qu'à la marge ce constat.

23) Est prise en compte, par convention, la moitié du coût des « mesures bénévoles » affectées à la gestion des prestations du régime spécial prises ensemble.

24) Pour les mutuelles, les éléments de comparaison sont issus d'une enquête de la DREES portant sur l'année 2001 (*in* Etudes et résultats n° 299 Mars 2004), référence déjà ancienne qui comporte un biais favorable pour les CMCAS. Pour les institutions de prévoyance, ils proviennent du rapport d'activité 2004 du centre technique des institutions de prévoyance (CTIP).

2 - Les démarches de réduction des coûts

a) La recherche d'économies de gestion

En 2001, les gestionnaires ont commencé à rompre avec la tendance à surdimensionner les moyens matériels nécessaires à la gestion des prestations, encore manifestée en 1999 par la demande de la mise en place de onze ateliers informatiques régionaux pour traiter les feuilles de soins électroniques (le ministère de tutelle en accepta cinq ; en 2005, le Comité de coordination n'en maintenait plus que deux en activité).

Dans le cadre de la « Plateforme commune » entre EDF, Gaz de France, le Comité de coordination et les quatre principales fédérations syndicales de la branche, ils se sont engagés à réaliser des économies sur les charges à caractère structurel, à hauteur de 15,25 M€(soit 22,4 % des charges d'exploitation retracées dans les comptes des CMCAS pour 2000-2001). EDF et Gaz de France ont convenu d'accompagner cet effort, notamment par le versement ponctuel au régime complémentaire d'un montant identique.

La « Plateforme commune » établissait un lien de causalité entre le niveau excessif des frais de gestion et la faiblesse relative de celui des prestations : les économies de frais de gestion devaient être réemployées au financement de prestations supplémentaires.

Cependant, si les prestations ont été améliorées à la hauteur prévue (et même au-delà compte tenu de l'augmentation du nombre d'actes remboursés), seules 67,5 % des économies sur des charges structurelles (10,3 M€) ont été dégagées au 31 mars 2005, date à laquelle elles devaient être intégralement constatées.

De ce fait, EDF et Gaz de France n'ont versé qu'une partie de l'abondement prévu.

b) Les dépassements de budgets des CMCAS

En raison des délais de négociation et d'approbation des nouveaux tableaux des emplois permanents des CMCAS au 1^{er} janvier 2005, du manque de disponibilité des entreprises pour assurer la réintégration d'une partie des agents statutaires mis à la disposition des CMCAS et, parfois, d'un manque de volonté de la part de ces dernières, entre les deux-tiers et les trois-quarts des CMCAS ont dépassé le budget de gestion administrative que leur a notifié le Comité de coordination.

Pour autant, le Comité de coordination n'a pas mis en œuvre les procédures destinées à assurer le respect du caractère limitatif des budgets de gestion administrative. S'il l'avait fait, les dépassements auraient été reportés sur les budgets d'activités sociales des CMCAS.

c) Le transfert de charges aux activités sociales

En outre, une part (a minima un tiers) des économies annoncées correspond en fait à des reports de charges externes à la gestion des activités sociales : sur la préconisation du Comité de coordination ou par des décisions autonomes, les CMCAS ont imputé aux activités sociales une part accrue des charges externes communes aux deux gestions.

Le Comité de coordination met en avant qu'une part injustifiée de frais de gestion était imputée à la gestion des prestations d'assurance maladie et maternité. Il n'en reste pas moins que les transferts réduisent d'autant les économies annoncées et ont aggravé le niveau, lui aussi excessif, des frais de gestion des activités sociales des CMCAS.

III - La mise en place d'une nouvelle gouvernance

La transformation juridique de l'étage complémentaire en un régime de prévoyance collective de branche doit s'accompagner d'un réexamen de la délégation de gestion des prestations du régime général, d'un rééquilibrage des rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux et d'une rationalisation de la gestion des prestations.

A - La délégation de gestion des prestations du régime général

La partition, préconisée par la Cour, du régime spécial d'assurance maladie et maternité entre le régime général de sécurité sociale, d'une part, et un régime de prévoyance collective, d'autre part, conduit à poser la question du maintien de la gestion des prestations du régime général par les institutions sociales du personnel des IEG.

En 2006²⁵, la Cour a estimé que la dispersion de la gestion des prestations du régime général entre de multiples réseaux alourdit les coûts de gestion et a recommandé une réduction des délégations de gestion des CPAM à des organismes tiers.

25) Cour des comptes : rapport sur la sécurité sociale – septembre 2006 (pages 240 à 257).

B - La définition d'un cadre paritaire de gestion

La remise en ordre du régime complémentaire doit s'accompagner d'un retrait de l'État de la vie du régime et la mise en place d'un cadre paritaire de gestion. Ce retrait passe par la suppression du commissaire du gouvernement et, a fortiori, l'absence d'attribution de nouvelles responsabilités à l'Etat.

Il devrait s'accompagner de l'attribution aux employeurs de leviers institutionnels plus importants que ceux, minimes, que leur reconnaît le statut national :

- depuis l'origine, consultation par l'autorité réglementaire pour la fixation, sur proposition du Comité de coordination, des taux et plafond de cotisation ;
- depuis 1997, envoi à un représentant des employeurs des documents des sessions du Comité de coordination relatives au régime complémentaire. Cependant, les groupements d'employeurs ont attendu 2005 pour désigner le titulaire de cette fonction.

Les scénarios d'évolution de la gouvernance du régime complémentaire évoqués par les employeurs et les fédérations syndicales, dont la Cour a eu connaissance au cours de son contrôle, comportent la mise en place d'une instance nationale paritaire, compétente pour la seule protection des agents en activité, dont l'étendue des responsabilités restait à déterminer (simple rôle de suivi et de réflexion, institutionnalisant la concertation engagée dans le cadre de la « Plateforme commune » ou bien rôle de proposition à l'État des modalités de réalisation de l'équilibre financier).

Dès lors qu'une représentation institutionnelle des employeurs est admise et que le financement des prestations complémentaires des pensionnés n'est plus retracé dans les comptes des entreprises (le statut national prévoit explicitement qu'elles n'ont aucune responsabilité à cet égard), une instance unique, à caractère paritaire, aurait vocation à prendre en charge la totalité des fonctions de pilotage de la protection complémentaire aujourd'hui assurées par le Comité de coordination.

C - La rationalisation des structures de gestion

1 - La réduction des tâches des structures locales

Au cours de la période examinée par la Cour, plusieurs évolutions ont réduit l'utilité de l'intervention des CMCAS et ont conduit à faire apparaître des sureffectifs.

D'une part, la montée en charge des feuilles de soins électroniques, encouragée par le Comité de coordination, a fait chuter la liquidation manuelle des droits par les CMCAS (20,6 % des liquidations en mars 2005, contre 53,9 % en avril 2001).

D'autre part, le Comité de coordination a adopté en 2005 des décisions d'externalisation qui conduisent à faire disparaître les tâches de liquidation encore assurées par les CMCAS :

- depuis le 1^{er} juin 2005, une CPAM dématérialise les demandes de remboursement sous forme papier que lui transmettent les CMCAS ;
- afin de surmonter les difficultés liées aux matériels, au logiciel (système propriétaire) et à la capacité du Comité de coordination à assurer la maîtrise d'ouvrage d'évolutions complexes et nombreuses dans les délais prescrits par le régime général (à l'origine de dysfonctionnements nécessitant de nombreuses reprises manuelles de liquidation), une CPAM assure depuis le 1^{er} janvier 2007 la liquidation automatisée des prestations.

2 - Les limites de la rationalisation de la gestion

Les scénarios d'évolution évoqués par les employeurs et les fédérations syndicales pendant le contrôle comportaient la mise en place d'une caisse unique, succédant aux CMCAS et au Comité de coordination pour la gestion des prestations du régime spécial d'assurance maladie et maternité.

Cependant, tout ou partie des fédérations syndicales ne souhaitent pas retirer tout rôle aux institutions locales. Les tâches relatives aux rapports avec les assurés sociaux seraient donc déléguées aux CMCAS et à leurs sections locales de vote (SLV). Le cas échéant, elles participeraient à des campagnes de prévention.

Cependant, l'intervention du correspondant n'a qu'une utilité réduite pour les feuilles de soins papier qui continuent à être déposées dans les sections locales de vote : il vérifie si les feuilles sont correctement remplies et, le cas échéant, étiquetées et accompagnées des documents nécessaires ; parfois, il se borne à les adresser à la CMCAS. Il n'est d'ailleurs pas certain que ces interventions diverses permettent d'assurer un respect absolu du secret médical.

La réduction des coûts de gestion des prestations maladie et maternité par rapport au niveau excessif qui est aujourd'hui le leur est donc tributaire de l'étendue des délégations de gestion aux structures locales et des contreparties financières de celles-ci.

Cela étant, en l'absence de diminution des effectifs des CMCAS et des SLV et du nombre de ces structures, les coûts de gestion ne seraient pas réduits en valeur absolue, mais simplement reportés de la gestion des prestations maladie et maternité à celle des activités sociales des CMCAS. Le niveau actuel des coûts de gestion de ces activités est d'ores et déjà excessif (voir *infra*).

La Cour a pris connaissance du décret paru le 31 mars 2007 portant création au 1^{er} avril 2007 d'une caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CAMIEG). Il traduirait dans les faits le relevé de propositions sur lequel se sont accordés les partenaires sociaux de la branche en septembre 2006. L'examen de ce texte n'a pas conduit la Cour à modifier ses recommandations.

RECOMMANDATIONS

Appelant une modification des textes :

13 - Supprimer la fiction juridique actuelle d'un régime spécial intégrant régime de base et prestations complémentaires.

14 - Appliquer les règles de l'assiette des cotisations des employeurs du régime général aux cotisations des employeurs des IEG à la branche maladie du régime général, à la branche famille et à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

15 – Fixer des taux de cotisation exactement proportionnés aux catégories de prestations dont bénéficient les électriciens et gaziers parmi celles qu'attribuent la branche maladie et la branche famille.

16 - Comme l'a préconisé la Cour dans son rapport sur la sécurité sociale de 2006, réexaminer le principe de la délégation de gestion du régime général et, à défaut, réviser le mode de calcul des remises de gestion accordées aux institutions sociales pour la gestion du régime général.

17 - Transformer le régime complémentaire d'assurance maladie et maternité en un régime de prévoyance obligatoire.

18 - Mettre en place un cadre paritaire de la gestion du régime complémentaire, portant sur la totalité des prestations, quel qu'en soit le bénéficiaire, et supprimer les pouvoirs de contrôle de l'Etat.

19 - Adapter le dimensionnement du réseau des CMCAS en fonction des missions qu'elles peuvent exercer utilement.

Chapitre III

Les activités sociales

Les institutions sociales proposent aux électriciens et gaziers les activités sociales habituelles des comités d'entreprise. Au-delà, elles gèrent une partie de leur protection sociale.

La gestion des activités sociales fait apparaître de nombreuses difficultés, tenant notamment aux choix opérés, à l'application des règles de droit (sécurité sociale, fiscalité, concurrence, achats et travail notamment) et au niveau des coûts.

I - Les activités habituelles des comités d'entreprise

Les institutions sociales proposent aux électriciens et gaziers une large panoplie d'activités en contrepartie de participations financières limitées. Cependant, le niveau de ces participations ne répond que partiellement aux objectifs de solidarité qu'elles entendent promouvoir.

A - La gamme des activités

Des prestations diversifiées sont proposées aux électriciens et gaziers et aux membres de leur famille : vacances pour toutes les classes d'âge, repas de midi, sorties culturelles et récréatives, pratiques sportives les plus variées.

Cette diversité est accrue du fait que, dans certains cas (vacances et culture essentiellement), des activités différentes sont proposées concurremment au niveau national (CCAS), au niveau local (CMCAS), voire parfois également au niveau de la section locale de vote.

La principale activité sociale, les vacances, jouit d'une audience importante. Ainsi, 58 % des agents en activité et 22 % des pensionnés ont effectué entre 2001 et 2004 au moins un séjour en été dans le cadre de l'offre subventionnée proposée par la CCAS. En 2004, 40 % des actifs sont partis au moins une fois en vacances avec la CCAS.

B - La faiblesse globale des participations

Les participations versées par les bénéficiaires des activités sociales sont peu élevées au regard des prix de revient, qui ne sont d'ailleurs pris en compte que de façon approximative dans leur calcul.

1 - La prise en compte du prix de revient

a) Les repas méridiens

Pour la détermination des participations demandées aux bénéficiaires de la restauration méridienne, il n'est pas tenu compte des amortissements et des frais de siège de la CCAS ; le coût des denrées pris pour référence est inférieur à leur coût réel. Par ailleurs, la CCAS n'a pas répercuté l'assujettissement à la TVA de la restauration collective d'entreprise intervenu en 2001.

b) Les vacances

Il n'est pas tenu compte des coûts réels propres à chaque site ou période.

Chaque catégorie d'hébergement donne lieu à une participation de base identique (la moins élevée s'applique aux campeurs libres ; la plus élevée vise les résidents en gîte en demi-pension). La participation de base est la même quelle que soit la saison ou la semaine considérée.

Les participations de base sont actualisées, de manière non systématique, en fonction de l'évolution des prix à la consommation, et non de celle, plus élevée, du coût moyen des séjours. Elles se situent à un niveau moitié moindre que le coût effectif de la référence appliquée. Elles ne tiennent pas compte des amortissements et des frais de siège. Par ailleurs, dans les institutions de vacances de la CCAS, les boissons et plats cuisinés sont vendus à prix coûtant. Le prêt de matériels de sports est facturé à un prix symbolique.

2 - Le niveau des participations

a) Les repas méridiens

Compte tenu de la contribution apportée par les employeurs au travers du prélèvement de 1 % et de concours spécifiques à la restauration méridienne, le tarif moyen d'un repas ressort à 35 % environ du coût complet de fabrication d'un repas servi par un restaurant de la CCAS.

b) Les vacances

Sauf exceptions très limitées, les participations demandées par la CCAS sont moins élevées que celles appliquées par les autres organismes du tourisme social.

L'utilisation des installations sportives, les activités de découverte et d'initiation à des pratiques sportives ou artistiques, le prêt d'ouvrages de lecture par les bibliothèques de site et les manifestations culturelles sur site qui prennent place dans une « tournée nationale » sont gratuits.

C - La prise en compte des objectifs de solidarité

Les participations demandées par la CCAS ont un caractère progressif par rapport à tout ou partie des rémunérations, pensions ou revenus des bénéficiaires de ses activités. Cependant, cette progressivité ne suit pas une graduation cohérente. En dépit de la faiblesse globale des participations, la demande des agents qui ont les rémunérations les plus faibles n'est que partiellement solvabilisée.

1 - Les repas méridiens

Les participations des agents sont calculées en fonction de quatre tranches de revenu. Pour le classement dans une tranche déterminée, seule est prise en compte la rémunération de base (ou la pension), à l'exclusion d'autres revenus professionnels (primes et indemnités de toute nature) et, a fortiori, autres que professionnels.

La tarification des repas méridiens semble traduire une hésitation, tout au moins pour certains niveaux de rémunération, entre une logique de redistribution et une logique de tarification au forfait. Ainsi, au regard d'un rapport de 1 à 4,6 (5,4 en tenant compte de l'ancienneté maximale possible) entre les rémunérations de base, l'amplitude des participations va de 1 à 2,2. La troisième tranche, celle correspondant aux rémunérations moyennes supérieures, s'applique quant à elle à une part élevée des usagers des restaurants méridiens (40 %).

2 - Les vacances

En règle générale, les participations sont calculées en appliquant un coefficient social aux participations de base, qui sont fonction du type d'hébergement. Le coefficient social comporte quatorze tranches pour les séjours adultes et familles et dix tranches pour les séjours jeunes et les séjours spécifiques. Comme en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques, le coefficient social de chaque ouvrant droit est déterminé en divisant le revenu fiscal de référence par un nombre de parts correspondant au nombre de membres de la famille. La participation au titre des enfants est déterminée en appliquant au coefficient social un pourcentage croissant avec l'âge.

S'agissant des tranches appliquées pour les vacances « adultes » et « famille », l'amplitude (exprimée en pourcentage) qui sépare les seuils de chaque tranche de coefficient social baisse jusqu'à la onzième tranche, augmente pour les douzième et treizième tranches, puis diminue légèrement pour la quatorzième. En outre, les tranches n'ont pas fait l'objet d'une actualisation régulière à hauteur de l'évolution des revenus d'activité.

Le taux de demande de séjours est nettement inférieur à la moyenne pour les quatre premiers niveaux de rémunération des agents statutaires en activité (NR 4 à 7) et c'est seulement pour les dixième et onzième niveaux (NR 14 et 15) qu'il atteint son niveau le plus élevé (63 %). Il y a donc, de fait, une moindre fréquence d'utilisation de l'offre de vacances de la CCAS par les personnes disposant des rémunérations les plus faibles.

II - La protection sociale

Au-delà des activités habituelles des comités d'entreprise du droit du travail, les institutions sociales gèrent, dans le cadre de leurs activités sociales, une partie de la protection sociale des électriciens et gaziers.

Au titre des activités sociales financées par le prélèvement de 1 % elles accordent des indemnités de moyens d'existence destinées aux agents en congé maladie de longue durée et délivrent des prestations d'action sanitaire et sociale et toute autre prestation en nature ou en espèces qu'elles ont instaurée.

Au titre d'autres activités sociales, elles proposent aux électriciens et gaziers des polices d'assurance destinées à leur procurer une protection complémentaire aux prestations obligatoires prévues par le statut national.

Cette organisation originale est source de difficultés multiples.

A - L'action sanitaire et sociale

Comme les comités d'entreprise régis par le droit du travail, les institutions sociales ont la faculté d'accorder des aides et secours aux électriciens et gaziers placés dans une situation de besoin. Cependant, l'attribution par leurs soins de prestations en nature ou en espèces après examen de la situation personnelle des bénéficiaires intervient dans le cadre plus large de l'action sanitaire et sociale.

1 - Un dispositif dérogatoire

Dans le régime des IEG, contrairement aux autres régimes de sécurité sociale, l'action sanitaire et sociale n'est pas l'accessoire des prestations obligatoires : depuis 1955, le statut national la rattache aux activités sociales.

Les électriciens et gaziers n'ont pas accès aux prestations facultatives de la branche famille. Les employeurs et, depuis la loi du 9 août 2004, la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) qui les a remplacés pour servir les pensions de tous ordres, n'accordent pas de prestations extra-statutaires aux retraités et invalides. En revanche, les électriciens et gaziers ont droit à l'action sanitaire et sociale des CPAM auxquelles ils sont juridiquement affiliés.

A titre individuel ou dans un cadre collectif (pour celles qui adhèrent au fonds commun des aides et prestations sociales géré par le Comité de coordination), les CMCAS ont instauré des prestations facultatives. L'objet de certaines d'entre elles correspond à celui des prestations d'action sanitaire et sociale accordées par les autres régimes aux familles et aux retraités.

2 - Les problèmes de principe

L'organisation particulière de l'action sanitaire et sociale du régime des IEG soulève plusieurs questions.

Elle sert de prétexte pour justifier de façon abusive le niveau inférieur des cotisations versées par les employeurs des IEG aux branches maladie et famille du régime général.

Par ailleurs, seul parmi tous les régimes obligatoires d'assurance vieillesse, le régime des IEG n'acquitte pas au profit de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) la participation au financement de l'APA, fixée à 50 % des sommes consacrées par chacun d'entre eux en 2000 aux dépenses d'aide ménagère à domicile au bénéfice des personnes âgées visées par cette prestation. Pourtant, les ressortissants du régime spécial d'assurance vieillesse des IEG sont éligibles à cette prestation.

Déjà affectée par l'application d'une assiette dérogatoire à celle de droit commun pour la contribution de solidarité pour l'autonomie à la charge des employeurs des IEG (à l'origine d'une moins-value annuelle de recettes de l'ordre de 1,5 M€, la CNSA se trouve de surcroît privée d'au moins 2 M€ par an.

Enfin, les demandes de prestations facultatives adressées aux CMCAS sont instruites par les élus des sections locales de vote. En l'absence de fonctions d'administration distinctes des fonctions de représentation sociale et, de fait, syndicale, exercées par les élus des SLV, l'attribution, en fonction de critères tenant à la situation des personnes, de prestations facultatives se rattachant à un régime de sécurité sociale repose donc pour partie sur l'intercession de militants syndicaux. Cette organisation, qui confond une fonction d'administration de prestations facultatives et l'exercice d'un mandat électif, est éminemment critiquable.

3 - Les lacunes de l'action sanitaire et sociale

a) *L'action sociale en faveur des personnes âgées et handicapées*

Les CMCAS n'assurent pas un égal accès des électriciens et gaziers âgés aux prestations d'action sanitaire et sociale.

Selon les données les plus récentes communiquées à la Cour par le Comité de coordination (2002), parmi les CMCAS qui adhéraient au fonds commun des aides et prestations sociales dont il assure la gestion (neuf caisses sur dix), moins d'une sur deux finançait une participation aux dépenses d'aide ménagère.

En outre, le nombre des bénéficiaires était, avant même la création de l'aide personnalisée d'autonomie (APA)²⁶, faible et de plus en baisse : en 2001, il y avait 4 083 bénéficiaires (3,1 % de l'effectif) contre 7 602 (6,2 % de l'effectif) en 1985-86.

26) Qui a entraîné un recentrage des aides des régimes de sécurité sociale, suivi par les CMCAS, sur les groupes iso-ressources 5 (personnes ayant seulement besoin d'une aide ponctuelle) et 6 (personnes âgées n'ayant pas perdu leur autonomie pour les actes essentiels de la vie courante).

Seules 12 % des personnes de plus de 90 ans bénéficiaient d'une aide ménagère financée par leur CMCAS.

De surcroît, le nombre moyen d'heures d'aide ménagère était lui aussi en baisse sensible, passant de quinze heures par mois en 1985-1986 à douze heures par mois seulement en 2001.

En 2002, seule un peu plus d'une CMCAS sur deux accordait des aides à l'amélioration de l'habitat, moins d'une sur trois des aides au placement et moins d'une sur quatre des aides pour les gardes à domicile.

Par ailleurs, les CMCAS informent insuffisamment leurs ressortissants sur l'existence de possibilités d'accueil de personnes dépendantes dans des établissements médico-sociaux pour lesquels la CCAS ou elles-mêmes, en contrepartie de financements qu'elles ont apportées, ont acquis des droits à utilisation de places pendant une durée qui va parfois jusqu'à trente années. Au niveau national, l'utilisation des places par des agents ou des membres de leur famille ne fait pas l'objet d'un suivi précis, si bien qu'il n'est pas possible de savoir si ces droits sont bien utilisés.

b) L'action sociale en faveur des familles

Alors que les électriciens et gaziers ne bénéficient pas des tarifs réduits dans les crèches cofinancées par l'action sociale des CAF, les CMCAS (ou la CCAS) ne consacrent pas de ressources à ce besoin important pour les agents qui ont des enfants en bas âge. Les modalités d'une meilleure prise en compte des besoins liés à la garde des jeunes enfants mériteraient d'être étudiés, le cas échéant en envisageant un redéploiement des activités sociales.

En dépit de la création de nouvelles aides par le Comité de coordination dans le cadre du fonds commun et de l'amplification par la CCAS de la politique innovante du handicap qu'elle mène de longue date (en 2005, accueil de 742 adultes et enfants en « centres de vacances pluriels », contre 242 en 1990), l'action sanitaire et sociale, qui vise des besoins essentiels, ne revêt pas un caractère suffisamment prioritaire.

Par ailleurs, sur le plan institutionnel, en matière d'action sanitaire et sociale, il convient également d'appliquer le droit commun, en la rattachant, lorsque tel n'est pas déjà le cas (CPAM pour la maladie), aux caisses gestionnaires des branches (CAF pour la famille et CNIEG pour la vieillesse).

Sous réserve d'instaurer les garanties nécessaires à une attribution impartiale, ces institutions sociales conserveraient la faculté d'accorder des prestations pour améliorer celles des caisses de sécurité sociale, suppléer à des refus d'attribution ou répondre à d'autres situations.

B - Les autres prestations

Dans le cadre de leurs activités sociales, les CMCAS attribuent des prestations qui ne s'apparentent ni aux aides et secours d'un comité d'entreprise, ni aux prestations obligatoires ou facultatives d'action sanitaire et sociale d'un régime de sécurité sociale, ni aux indemnisations d'une assurance privée. Sans cotisation préalable, ces prestations sont acquises par toutes les personnes qui remplissent les conditions pour en bénéficier. Compte tenu notamment de l'ambiguité de la personnalité juridique des CMCAS, ces solutions sont à l'origine de ruptures d'équité au détriment de l'État et de l'organisation générale de la sécurité sociale.

1 - Les indemnités de moyens d'existence

En application du statut national, les CMCAS ont la faculté d'accorder aux salariés en congé maladie de longue durée des indemnités de moyens d'existence (IME), qui complètent la demi-rémunération versée par l'employeur pendant deux ans après une première période de trois années au cours desquelles il a maintenu l'intégralité de la rémunération (soit, en 2003-2004, pour les CMCAS adhérant au fonds commun des aides et prestations sociales géré par le Comité de coordination, 5 M€ attribués à 625 bénéficiaires).

En pratique, les IME sont gérées comme des prestations obligatoires : les CMCAS les accordent, à hauteur de la totalité de la perte de revenu salarial, aux agents qui remplissent les conditions fixées par le statut national pour en bénéficier. Dès lors qu'il ne s'agit pas d'aides exceptionnelles ou de secours (qui sont eux par principe exonérés des prélèvements sociaux et fiscaux), ces IME devraient être assujetties aux prélèvements sociaux et fiscaux de droit commun, ce qui n'est pas le cas.

a) *L'absence de prélèvement social*

Les IME ne supportent aucun prélèvement social.

La qualité de mutuelle reconnue par le juge judiciaire en 2005 a eu pour effet d'assurer à ces indemnités un traitement différent de celui du demi-salaire versé par l'employeur qu'elles complètent.

Du côté des financements, les employeurs, qui financent les prestations à travers une partie du produit du prélèvement de 1 %, et les CMCAS, qui les accordent, ne s'acquittent pas des prélèvements sociaux sur les ressources de la prévoyance complémentaire (taxe de 8 % sur les contributions versées par les employeurs pour le financement de prestations complémentaires de prévoyance et contribution de 2,5 % sur les cotisations perçues mise à la charge des organismes complémentaires de protection sociale au profit du fonds qui finance la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie).

b) L'absence de déclaration fiscale

Les CMCAS n'indiquent pas aux bénéficiaires des IME qu'ils doivent déclarer ces indemnités à l'administration fiscale. Elles-mêmes ne produisent pas une telle déclaration. Dès lors, ces IME ne sont pas prises en compte dans l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

2 - Les remboursements de dépenses de santé

Dans le cadre des activités sociales financées par le prélèvement de 1 %, les institutions sociales ont la faculté de créer toute prestation sociale pour toute personne remplissant les conditions pour l'obtenir, indépendamment de sa situation familiale ou de revenus.

A ce titre, les CMCAS remboursent des dépenses de santé : pour la totalité des CMCAS, forfait hospitalier et supplément chambre individuelle ; pour une quarantaine de CMCAS, « suppléments prestations » attribués au-delà des prestations du régime spécial d'assurance maladie et maternité.

Du côté des prestations, au motif de la qualité de « mutuelles » des CMCAS, le juge judiciaire a exonéré les « suppléments prestations » de tout prélèvement social (Cour de cassation, 29 juin 2004). Les CMCAS n'appliquent aucun prélèvement social sur les remboursements du forfait hospitalier et du supplément chambre individuelle, alors que les mêmes prestations versées par un comité d'entreprise - rôle ici tenu par les CMCAS - seraient assujetties aux cotisations.

C - La prévoyance complémentaire

Afin de les faire bénéficier d'une protection complémentaire à celle à caractère obligatoire prévue par le statut national, la CCAS propose aux électriciens et gaziers d'adhérer individuellement aux garanties de contrats groupe d'assurance des personnes qu'elle a souscrits auprès d'assureurs.

1 - Une initiative des institutions sociales

Sauf exception très limitée²⁷, les garanties de prévoyance dont bénéficient en cette qualité les électriciens et gaziers en complément des prestations en espèces obligatoires du statut national ne résultent pas d'une proposition de leur employeur ou bien d'une décision unilatérale de ce dernier ou d'un accord collectif qui les rendraient obligatoires.

Depuis l'origine, ces garanties résultent de la seule initiative des institutions sociales. Dès 1949, ont été instaurées des garanties « invalidité – décès – compléments prestations » (IDCP) permettent l'obtention d'un capital en cas de mise anticipée en inaktivité ou de décès, à la suite d'un accident (IDCP-A) ou d'une maladie (IDCP-M). Plus récemment, des garanties dépendance (1995) et frais d'obsèques (2000) ont été créées.

Ces garanties ont été mises en place sans intervention des employeurs des industries électriques et gazières. Cette absence contraste avec le développement de la protection complémentaire d'entreprise : selon une récente enquête, 74 % des salariés travaillaient en 2003 dans un établissement dont l'employeur proposait ou imposait des garanties de prévoyance invalidité ou décès (97,1 % pour les établissements de plus de 500 salariés)²⁸.

Cette situation a des conséquences défavorables pour les agents. La CCAS n'ayant pas qualité pour en imposer l'adhésion, les garanties ont nécessairement un caractère facultatif : devant un accident de la vie, une partie des agents n'a pas de couverture complémentaire accessoire au contrat salarial, voire de couverture complémentaire tout court. En outre, la CCAS ne bonifiant pas les cotisations des agents par une partie des fonds du prélèvement de 1 %, le financement des garanties repose intégralement sur les agents qui y adhèrent.

2 - Une audience en recul

Les garanties IDCP-A connaissent une lente érosion (127 000 adhérents au 31 décembre 2004 contre 129 000 au 31 décembre 1998). Moins répandu, IDCP-M est en net déclin (62 000 adhérents au 31 décembre 2004 contre 69 000 au 31 décembre 1998). Proposées depuis 2002, les garanties famille (IDCP-F) ont une audience confidentielle (un millier d'adhérents au 31 décembre 2004).

27) A la connaissance de la Cour, elle concerne une entreprise dont seule une partie des activités a trait à l'électricité.

28) « Enquête sur la protection sociale complémentaire d'entreprise » de l'institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES), publiée en 2004.

La CCAS suit uniquement le nombre global des adhérents à chaque contrat. De ce fait, l'audience des contrats IDCP parmi les agents en activité ne peut être appréciée. Cependant, plusieurs indices montrent que l'âge moyen des assurés s'élève : d'une part, l'âge limite d'adhésion aux garanties IDCP a été repoussé de 68 à 72 ans ; d'autre part, la CCAS souligne elle-même qu'il y a une désaffection des jeunes agents à l'encontre de ces garanties. Dès lors, un suivi distinct des agents en activité mettrait en évidence des évolutions plus défavorables que celles dont témoignent les nombres globaux d'adhérents.

3 - La redistribution des excédents de gestion

La gestion des contrats IDCP-M a fait apparaître d'importants excédents de gestion. Comme par le passé, la CCAS aurait pu les utiliser pour améliorer la qualité des garanties et, ce faisant, enrayer la réduction de leur audience parmi les agents en activité. Cependant, elle a fait un autre choix.

Son conseil d'administration a en effet décidé de « reverser » aux anciens adhérents aux garanties IDCP-M, à leur expiration intervenue à compter du 1^{er} janvier 2002, une partie des cotisations acquittées pendant leur période d'adhésion. Au 31 mars 2005, la CCAS a ainsi déboursé 14,8 M€ à ce titre et a par ailleurs provisionné 50 M€ afin de financer les « reversements » futurs.

Peu après, le conseil d'administration a fait bénéficier d'une mesure de même inspiration les anciens adhérents dont les garanties ont expiré entre le 1^{er} janvier 1993 et le 31 décembre 2001. A ce titre, la CCAS a versé en 2005 un montant définitif de 18,4 M€.

En fonction de la durée d'adhésion et, pour la seconde mesure, de l'éloignement dans le temps de l'interruption des garanties, les « reversements » s'étagent de 165 € à 4 600 € pour leurs bénéficiaires.

Ces décisions n'ont aucun effet sur le comportement de prévoyance des agents en activité.

Elles dissipent en faveur de ressortissants à la retraite des ressources qui auraient pu être employées à créer de nouvelles garanties, à améliorer les garanties existantes ou à réduire les cotisations des adhérents, comme l'avait fait la CCAS par le passé, ou, le cas échéant, à atténuer l'augmentation des primes à laquelle pourrait conduire la dégradation continue du rapport entre les sinistres et les primes versées.

En outre, les excédents de gestion du contrat IDCP-M pourraient ne pas suffire à absorber la totalité des dotations aux provisions à effectuer par la CCAS au titre des « reversements » futurs de cotisations.

Il convient donc que la CCAS interrompe les « reversements » de cotisations et utilise ces disponibilités au profit d'une amélioration de la qualité des contrats actuellement proposés.

4 - Les irrégularités constatées en matière fiscale

a) Les primes versées au titre des contrats de prévoyance individuelle

De longue date, les cotisations des agents au titre des garanties « invalidité-décès-compléments prestations » (IDCP) sont précomptées par EDF et Gaz de France et versées par celles-ci à la CCAS, qui les reverse ensuite aux assureurs.

Situant, à tort, les garanties IDCP dans le régime spécial de sécurité sociale des industries électriques et gazières ou la protection complémentaire d'entreprise ou de branche à caractère obligatoire en application d'un accord conventionnel, EDF et Gaz de France ont déduit les cotisations des revenus qu'elles déclarent à l'administration fiscale et qu'elles notifient, pour déclaration, aux agents.

Il s'agit là d'une irrégularité manifeste : l'adhésion aux garanties IDCP constitue pour les agents une simple faculté qu'ils exercent à titre individuel.

Bien que soulignée par la Cour en 1990²⁹, elle s'est poursuivie depuis lors, privant chaque année l'État de 3 M€ à 4,5 M€ de recettes fiscales. Ce n'est que très tardivement, à la suite du nouveau contrôle de la Cour qu'EDF et Gaz de France y ont mis fin, à compter des revenus de l'année 2006.

b) Les « reversements » de cotisations

La CCAS n'a pas indiqué aux bénéficiaires des « reversements » de cotisations IDCP qu'ils devaient les déclarer à l'administration fiscale ; elle même n'a pas fait une telle déclaration. Dès lors, ces « reversements » ne sont pas pris en compte dans l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

29) Cour des comptes : rapport public annuel - 1990.

RECOMMANDATIONS

Nécessitant une modification des textes :

20 – Prévoir l’application des prélèvements sociaux (contribution de 2,5 % sur les cotisations perçues mise à la charge des organismes complémentaires de protection sociale et taxe de 8 % sur les contributions versées par les employeurs pour le financement de prestations complémentaires de prévoyance) à la part du prélèvement de 1 % qui est consacrée au financement des prestations attribuées indépendamment de la situation sociale des bénéficiaires.

21 – Rattacher l’action sanitaire et sociale aux caisses gestionnaires des branches (CAF pour la famille et CNIEG pour la vieillesse).

Appelant une décision des institutions sociales :

22 - Pour l’ensemble des institutions sociales : examiner l’opportunité de mieux prendre en compte la garde des jeunes enfants et les besoins des personnes âgées ou dépendantes.

23 - Pour le Comité de coordination : imposer aux CMCAS de déclarer les indemnités de moyens d’existence à l’administration fiscale.

24 - Pour la CCAS : mettre fin aux « reversements » de cotisations des contrats IDCP, notifier à leurs bénéficiaires la nécessité de les déclarer à l’administration fiscale et le faire elle-même.

III - Les modes de gestion

Les institutions sociales ne redistribuent pas les ressources procurées par le prélèvement de 1 % par des aides directes en espèces. Ainsi, les « chèques vacances » ou « restaurant », qui procurent une faculté de choix à leurs bénéficiaires, sont totalement absents de leurs activités.

Selon leur propre expression, elles mettent en œuvre « des activités par et pour les électriciens et gaziers » : avec la participation d’agents statutaires ou de personnels assimilés, elles produisent elles-mêmes une part prépondérante des activités ; lorsqu’elles les achètent à des tiers, elles en déterminent étroitement le contenu.

C’est seulement dans le domaine culturel que des ouvertures ciblées sont intervenues au niveau des CMCAS (« carte cinéma », « passeports culturels » et, avec des débats compte tenu de l’absence de genre précis, « chèques livre » pour les enfants pour Noël).

A - Les limites de la gestion intégrée

Dans la conception d'origine des activités sociales, les institutions sociales proposent aux électriciens et gaziers de prendre leur repas, de partir en vacances en famille, de faire partir en vacances leurs enfants, de se cultiver, de faire du sport, de se divertir, de se soigner et de se protéger des conséquences des accidents de la vie sur la recommandation, par, comme et avec leurs pairs. En dehors des coûts, examinés *infra*, ce choix de gestion intégrée fait apparaître des fragilités.

1 - La gestion de la prévoyance

Alors qu'elle n'avait pas la qualité d'une mutuelle, d'une institution de prévoyance ou d'une compagnie d'assurances admise à effectuer des opérations d'assurance, la CCAS a longtemps assuré elle-même les adhérents aux contrats IDCP.

A la suite notamment de la mise en cause de ce mode de gestion par la Cour en 1990, la CCAS a mis fin le 1^{er} janvier 1993 à cette situation irrégulière en souscrivant auprès de compagnies d'assurance des contrats groupe au sens de l'article L 140-1 du code des assurances.

Cependant, toutes les difficultés liées au mode de gestion des contrats IDCP et, plus généralement, des contrats d'assurances de personnes n'ont pas disparu.

D'une part, les institutions sociales ont conservé la plupart des tâches de gestion. Cependant, si des conventions de délégation de gestion avec les assureurs prévoient les tâches qu'effectue la CCAS pour leur compte, ni les CMCAS auxquelles elle en subdélègue une partie, ni les SLV ne sont liées à elle par des conventions de sous-traitance.

D'autre part, la CCAS, ne tenant pas compte sur ce point des observations de la Cour, n'a pas clarifié ses rapports avec le courtier qu'elle fait intervenir depuis l'origine en dehors de tout cadre contractuel et sans mise en concurrence. Ainsi, le courtier n'en étant pas signataire, les conventions passées par la CCAS avec les assureurs, qui décrivent notamment sa rémunération et, de manière incomplète et imprécise, les tâches qui en constituent la cause, ne lui sont pas opposables.

Même en tenant compte des autres tâches de gestion dont fait état la CCAS, la rémunération du courtier est élevée au regard de la sienne, alors même que les institutions sociales assument une part prépondérante de la gestion des polices.

En 2005, le courtier « historique » de la CCAS a été acquis par une autre société à laquelle la CCAS a choisi de se lier. Dans le prolongement des premières actions qu'elle a engagées, il convient que la CCAS établisse des conventions distinctes de celles qu'elle a passées avec les assureurs et que ces conventions prévoient, pour chacun des contrats concernés, les prestations rendues par la société, une rémunération strictement proportionnée à celles-ci ainsi que le caractère exclusif des rapports de la société avec la caisse centrale. Au-delà, la CCAS a vocation à mettre en concurrence de manière périodique les prestataires de services potentiels.

2 - Les compétences internes

Le recours exclusif ou principal à des agents relevant du statut national pour assurer ou prendre en charge une partie des activités sociales qui leur sont destinées rencontre des difficultés croissantes.

Chaque activité nécessite l'entretien de compétences spécialisées dans les différents domaines du droit applicable (règles sanitaires et environnementales notamment), de l'offre sur le marché des biens et services qui entrent dans sa production et des outils, notamment informatiques, qui permettent d'en assurer la gestion.

Le mode traditionnel de direction des institutions de vacances par des agents statutaires bénéficiant d'autorisations d'absence de la part de leur employeur est fragilisé par le vieillissement des encadrants (près de la moitié de ceux des centres adultes et familles sont retraités) et leur décalage croissant avec la sociologie actuelle des entreprises.

3 - Les relations sociales

Des tensions se manifestent entre la finalité sociale de la CCAS, l'exercice de son rôle d'employeur, les attentes de ses salariés et le double rôle des organisations syndicales de direction de la CCAS et de représentation de ses salariés et des agents statutaires mis à sa disposition.

Jusqu'en 2004, les dirigeants de la CCAS ont de fait toléré le recours à des contractuels à durée déterminée afin de pourvoir des emplois permanents qui auraient dû l'être par des contractuels à durée indéterminée de la convention collective nationale de 1980, en matière de restauration méridienne notamment. Pour l'année 2003, ceci concernerait l'équivalent de 300 emplois à temps plein.

Par une série de décisions intervenues entre 1999 et 2004, le juge prud'homal, après avoir requalifié des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée soumis à la convention collective précitée, a condamné la CCAS au paiement d'indemnités.

Afin de prévenir d'autres condamnations, la CCAS a transigé au cours de la même période avec quarante contractuels ou anciens contractuels à durée déterminée et a par ailleurs intégré des contractuels à durée déterminée à la convention collective nationale.

Le recours irrégulier à des contractuels à durée déterminée ne constitue pas le seul motif de tensions sociales.

Parmi les 151 transactions que la CCAS a conclues pour un montant total de près d'1 M€ entre 1999 et 2004, 91 répondaient à des conflits collectifs dans des institutions médico-sociales (qui portaient notamment sur le paiement d'heures supplémentaires) et vingt autres à des situations individuelles de contractuels à durée indéterminée. La mise en œuvre du « projet d'organisme » dont la CCAS s'est récemment dotée a donné lieu à un conflit collectif du travail, qui a conduit à la désignation d'un médiateur entre la direction et les organisations syndicales représentatives des agents statutaires et des salariés conventionnés.

Une grande vigilance s'impose afin de prévenir l'emploi de contractuels à durée déterminée dans des conditions contraires au droit du travail ou d'autres situations irrégulières comme le prêt de main d'œuvre et le recours à des contractuels à durée déterminée ou à des salariés conventionnés pour des tâches administratives à caractère permanent, qui doivent normalement être assurées par des agents statutaires dans la limite du nombre et de la définition des emplois du tableau hiérarchique.

4 - La maintenance du patrimoine immobilier

Le réseau des institutions de vacances de la CCAS a été constitué sans recours à l'endettement, à une époque où le produit du prélèvement de 1 % connaissait une forte augmentation en termes réels.

Au cours de la période examinée par la Cour, la gestion budgétaire de la CCAS a privilégié le court terme. Compte tenu du poids des charges d'exploitation et de la réticence des gestionnaires à augmenter les participations des bénéficiaires, l'entretien et le renouvellement du patrimoine ont servi de variables d'ajustement.

Les dépenses consacrées aux travaux d'entretien immobilier n'ont représenté en moyenne que 14 M€ par an, soit 5 % à peine de la valeur nette des constructions et des installations techniques au bilan.

En dépit de la réalisation de travaux, du déploiement d'un important programme de rénovation des villages de toile (achat de nouvelles tentes et mobiliers) et d'apports en numéraire à des SCI (en sus du transfert de propriété de biens immobiliers), la valeur nette de l'actif immobilisé de la CCAS a diminué de 8 % (près de 30 M€) depuis la fin des années 1990.

Cette situation ne peut que favoriser leur désaffection par les vacanciers (une cinquantaine d'institutions de vacances sont placées dans cette situation) et susciter à moyen terme des tensions budgétaires peu supportables, sous l'effet d'un report croissant de travaux dont le caractère impératif s'accentue.

5 - L'accès des tiers aux activités sociales

Pour des raisons d'ordre économique ou social, les institutions sociales souhaitent que des tiers aux salariés, aux anciens salariés et aux membres de leur famille puissent accéder aux activités sociales dont elles assurent la gestion.

a) Le statut national

Le droit du travail admet que les activités sociales et culturelles des comités d'entreprise puissent bénéficier, à titre accessoire, à des tiers aux salariés, aux anciens salariés et aux membres de leur famille.

En revanche, depuis l'origine, le règlement commun des CMCAS mentionne uniquement les agents statutaires et les membres de leur famille au nombre des bénéficiaires des activités sociales. Il ne précise pas comment ses dispositions s'articulent avec celles du droit du travail.

Les fédérations syndicales souhaitent cependant que tous les salariés des IEG bénéficient des activités sociales. Elles soulignent que tous les salariés contribuent par leur travail à la création des richesses sur lesquelles le prélèvement de 1 % est prélevé. Le juge judiciaire a reconnu le droit des agents temporaires et, par assimilation à ces derniers, des apprentis, à bénéficier des activités sociales.

Au-delà, le Comité de coordination reconnaît la qualité d'ouvrant droit aux salariés permanents et non permanents de la CCAS, aux agents mis en inactivité de service avant quinze années de service et aux agents en stage préalablement à leur intégration au statut national. C'est aussi le cas des contractuels à durée indéterminée non statutaires des entreprises (au nombre de 1 150 environ).

A ce jour, le juge judiciaire n'a pas eu à se prononcer sur le caractère subsidiaire du droit du travail au règlement commun des CMCAS, si bien qu'à la différence des droits qu'il a reconnus en faveur des agents temporaires et des apprentis, la licéité de ces dernières extensions n'est pas certaine.

b) Le droit de la concurrence

En matière de restauration méridienne, l'ouverture à des tiers doit s'adresser uniquement à des entreprises ou administrations situées à proximité immédiate des restaurants qu'exploite la CCAS et le prix des repas facturé aux tiers doit être au moins égal à celui du prix de revient

Quoique élevé en valeur absolue, le tarif dit « non subventionné » que la CCAS applique aux tiers est inférieur au coût des repas qu'elle produit (à l'heure actuelle, 10,6 € à comparer à un coût direct de 12 € et un coût complet qui peut être estimé à 14,5 € ou 15 €). Autrement dit, le prélèvement de 1 % subventionne de fait des repas pris par des tiers.

Des contraintes semblables s'imposent à la CCAS en matière de prestations de séjours. Le droit de la concurrence prohibe le fait, pour un organisme à caractère social et à but non lucratif, de s'adresser de manière habituelle à des tiers dans le but de réaliser un profit ou de rentabiliser la prestation offerte aux membres, pour autant qu'elle concurrence directement des activités commerciales similaires et dès lors que le chiffre d'affaires réalisé avec ces tiers n'est pas marginal. L'hébergement de tiers dans le réseau de vacances de la CCAS ne peut donc être que subsidiaire (dans la limite des places vacantes) et marginal. La CCAS doit respecter cette règle et se doter des moyens d'information permettant à l'échelon national de vérifier en permanence son application.

c) Le droit fiscal

Les services à caractère social, éducatif, culturel ou sportif rendus à leurs membres par les organismes légalement constitués, agissant sans but lucratif et dont la gestion est désintéressée sont exonérés de la TVA.

Il en va de même des ventes accessoires consenties aux membres de ces organismes dans la limite de 10 % des recettes totales. A contrario, les ventes à des tiers sont assujetties au taux normal de TVA (19,6 %).

En matière de restauration collective, pour que s'applique le taux réduit de TVA (5,5 %) aux repas pris par des tiers à l'entreprise, le nombre de ces repas doit avoir un caractère « *marginal* », inférieur à 10 % de la fréquentation totale. Ce plafond ne vise pas l'offre globale de restauration, mais s'apprécie restaurant par restaurant : dans une zone géographique mal pourvue en offre de restauration commerciale, une fréquentation supérieure sera tolérée ; dans celles qui en sont bien dotées, le plafond de 10 % sera d'interprétation stricte. A défaut, le taux normal de TVA (19,6 %) s'applique.

La CCAS méconnaît pour partie les règles précitées. D'une part, alors qu'elle devrait assujettir à la TVA au taux normal les locations d'hébergement à des tiers et les ventes accessoires à ces derniers, la CCAS les exonère de fait. D'autre part, la fréquentation par des tiers dépasse 10 % de la fréquentation totale de certains restaurants situés dans des zones bien pourvues en offre commerciale.

B - Le recours aux prestataires extérieurs

La CCAS externalise de manière croissante la gestion de ses activités. Cependant, les contraintes qu'elle s'impose ou subit font obstacle à un déploiement plus important d'une offre gérée par des tiers et subventionnée par elle. Par ailleurs, les avantages qu'accorde la CCAS aux partenaires auxquels elle s'associe (apport financier, pérennisation d'activité, situation d'exclusivité) dépassent parfois ceux qu'elle peut attendre des opérations concernées.

1 - Une place variable selon les activités

a) Le conventionnement de centres de vacances appartenant à des tiers

A partir de la seconde moitié des années 1990, la CCAS a accru le nombre de places proposées à son réseau pour l'essentiel en conventionnant des centres de vacances appartenant à des tiers : collectivités locales, opérateurs du tourisme social, sociétés civiles immobilières (SCI) dans lesquelles elle a pris des parts et, à titre tout à fait exceptionnel, entreprises commerciales.

En été, les centres conventionnés représentent désormais 30 % de l'offre totale inscrite au réseau de la CCAS au titre d'une centaine de conventions de longue durée et d'une cinquantaine de conventions renouvelables d'une année (15 900 places environ à l'été 2005, contre 4 100 en 1996). De même, une cinquantaine de centres conventionnés figurent au catalogue de la CCAS pour les vacances d'hiver.

b) La participation à des restaurants inter-entreprises

Afin d'étendre l'accès des électriciens et gaziers à la restauration méridienne sans création de restaurants de petite taille exploités par la CCAS susceptible d'engendrer de nouvelles charges, les entreprises et la CCAS ont convenu en 1980 de subventionner à parts égales la prise de repas dans des restaurants inter-administrations ou inter-entreprises.

Les entreprises prennent également en charge le droit d'entrée, assimilé aux dépenses de premier établissement. Les électriciens et gaziers acquittent la même participation que s'ils prenaient leur repas dans un restaurant de la CCAS.

Cependant, le nombre de restaurants subventionnés stagne à une centaine depuis le milieu des années 1990. La CCAS s'est toujours associée à des restaurants existants. Elle n'a jamais participé à la création d'un restaurant. Elle n'en exploite pas. Par ailleurs, la CCAS ne contracte pas avec des restaurants privés au-delà de ceux, en lente diminution, conventionnés dans les années soixante.

Pourtant, selon des estimations imprécises, un agent en activité sur deux n'a pas accès à un point de restauration méridien subventionné par la CCAS ou son employeur.

En outre, parmi les restaurants méridiens dont la CCAS assure directement la gestion, un sur quatre compte moins de 80 rationnaires, seuil mentionné par un accord de 1988 entre EDF et Gaz de France et la CCAS pour un recours impératif à la restauration inter-entreprises. Un sur six a moins de 150 rationnaires, seuil en deçà duquel la CCAS estime pourtant qu'un restaurant méridien ne peut faire l'objet d'une exploitation efficace, faute d'une activité suffisante.

2 - La gestion d'activités de vacances dans le cadre de SCI

La CCAS prend des parts au capital d'un nombre croissant de SCI (22 à l'heure actuelle, contre 2 en 1996). Ce mode de gestion appelle plusieurs observations.

a) Les avantages affichés

Lorsqu'elle participe à la création de SCI qui acquièrent la propriété de biens appartenant jusque-là à d'autres opérateurs ou qu'elle entre au capital de SCI jusque là détenus par ces opérateurs, la CCAS étend son réseau ou le consolide lorsqu'elle conventionnait déjà le centre de vacances propriété de la SCI. Par ailleurs, contrairement à la gestion directe, la gestion dans le cadre de SCI autorise un accès sans restriction des tiers aux électriciens et gaziers aux institutions de vacances concernées. Le transfert à des SCI de biens appartenant à la CCAS doit ainsi permettre d'augmenter leurs recettes d'exploitation et, ce faisant, de réduire la contribution du prélèvement de 1 % et de financer des travaux d'entretien et d'amélioration des installations.

Mais, si la plupart des SCI dégagent des excédents de gestion, l'amortissement des constructions et des installations techniques ne leur permet que rarement d'enregistrer des résultats comptables positifs. Avec l'accord de son commissaire aux comptes, la CCAS ne tient pas compte dans ses propres comptes des résultats négatifs des SCI (y compris lorsque leur répétition conduit à des capitaux propres négatifs). Ces derniers impliquent pourtant, à un terme plus ou moins rapproché, des apports en numéraire de sa part destinés à financer les travaux nécessaires au maintien de la valeur d'usage des biens concernés.

b) Les limites au développement de la gestion en SCI

La volonté de la CCAS de ne s'associer, sauf exception, qu'avec des comités d'entreprise ou des opérateurs du tourisme social, à l'exclusion de sociétés commerciales, restreint les possibilités de partenariat et d'apport d'autres fonds que les siens, les autres participants à ces opérations disposant généralement de moyens financiers très inférieurs aux siens, voire inexistant. Dans ces conditions, la CCAS se retrouve souvent être l'actionnaire majoritaire : dans une SCI sur deux, la CCAS détient plus de la moitié du capital ; dans une SCI sur trois, sa part dépasse même 90 % du capital. La CCAS assume alors un risque comparable à celui d'une acquisition en propre d'un bien immobilier.

c) Le soutien apporté à une partie du secteur du tourisme social

Certaines opérations traduisent un soutien de la CCAS à la pérennité d'opérateurs du tourisme social, voire l'exercice d'un rôle de financeur en dernier ressort d'une partie de ce secteur.

Il en va notamment ainsi lorsque la CCAS est l'apporteur exclusif ou quasi-exclusif en numéraire ou qu'elle maintient en tant que gestionnaire de la SCI l'organisme dont son apport financier a permis d'interrompre la procédure collective.

Par ailleurs, les gestionnaires d'institutions de vacances appartenant à des SCI sont peu diversifiés : un même organisme du tourisme social en gère la moitié. Alors qu'elle est l'actionnaire principal d'une SCI sur deux et que les gestionnaires potentiels ne font pas défaut, la CCAS n'a pas engagé de démarche visant à mettre en concurrence, de manière périodique, les gestionnaires potentiels.

C - Les achats

Jusqu'à récemment, les institutions sociales soit n'avaient défini aucune règle de portée générale pour la réalisation de leurs achats, soit avaient fixé des règles inadaptées qu'elles n'appliquaient que partiellement.

De manière contrainte, elles ont commencé, selon le cas, à fixer un cadre normatif adapté à leurs besoins ou à prendre en compte celui qui s'impose à elles.

1 - Les CMCAS et le Comité de coordination

Depuis 1991, les achats du Comité de coordination (6,6 M€ en 2003-2004) et des CMCAS (pour 2003-2004, un ordre de grandeur de 58 M€ paraît pertinent) entrent dans le champ d'application des textes de droit interne destinés à transposer les directives européennes sur les achats publics. En effet, ces institutions assuraient la gestion d'un régime de sécurité sociale (le régime complémentaire d'assurance maladie et maternité).

Or, ce n'est qu'en 2004 que le Comité de coordination a sollicité une consultation juridique sur les règles de droit applicables à ses achats et à ceux des CMCAS.

S'appliquent jusqu'à maintenant à leurs achats l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative « aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics » et le décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 pris pour son application, qui transposent en droit interne la directive 2004/18/CE relative à la coordination des procédures de passation des achats publics de travaux, de fournitures et de services³⁰.

La création au 1^{er} avril 2007 de la nouvelle caisse d'assurance maladie et maternité des IEG (CAMIEG) conduira à une nouvelle appréciation des règles applicables au Comité de coordination et des CMCAS en fonction des missions qu'ils continuent à exercer.

Au cours de la période examinée par la Cour, le Comité de coordination n'a procédé à une consultation formalisée de fournisseurs ou de prestataires potentiels que pour le choix du maître d'œuvre du logiciel de gestion des prestations maladie et maternité en 1996.

30) Les premières directives européennes en ce domaine ont été prises au début des années 1990 ; le référentiel juridique est donc ancien.

Pour les autres fournitures et prestations, il s'en est abstenu (choix de gré à gré du maître d'œuvre du logiciel des activités sociales).

Dans certaines CMCAS, le conseil d'administration ou une commission spécialisée de ce dernier examine a priori les contrats d'une certaine importance, mais cette pratique n'a pas un caractère systématique. Pour les acquisitions de matériels, les prestations informatiques et les prestations de services extérieurs, les CMCAS font souvent appel aux titulaires des marchés attribués par EDF et Gaz de France afin de bénéficier des prix qui leur ont été accordés. Pour les autres achats, même d'un montant significatif, elles ne consultent pas toujours plusieurs entreprises.

2 - La CCAS

A compter de la première moitié des années 1990, le conseil d'administration de la CCAS a arrêté des règles de procédure et de fond pour la réalisation des achats (environ 224 M€ en 2003-2004). Quatre déficiences cumulatives affectaient les règles en vigueur jusqu'à récemment :

- les « appels d'offres » et l'intervention des commissions consultatives régionale et nationale visaient uniquement les commandes de matériels et de travaux. N'en relevaient ni les achats de fournitures consommables, ni les prestations de services, qui représentent plus de 90 % des achats ;
- à l'intérieur de ce champ étroit, le seuil fixé pour les achats réalisés par le niveau national (180 000 € TTC) conduisait à évincer nombre de commandes de matériels et de travaux des « appels d'offres » et du regard de la commission nationale ;
- peu ou non formalisées, les modalités des « appels d'offres » n'assuraient pas une publicité suffisante des commandes auprès de l'ensemble des fournisseurs de biens et de prestataires de services potentiels ;
- ce n'étaient pas les commissions réunies en formation collégiale qui rendaient un avis sur les résultats des « appels d'offres », mais leurs seuls présidents.

En outre, la pratique des « appels d'offres » fait apparaître, selon le cas, la consultation d'un nombre réduit de fournisseurs, souvent reconduits d'un marché à l'autre ou une absence totale de consultation.

Après un différé important, le conseil d'administration de la CCAS, lors d'une récente réunion (18 mai 2006), a arrêté un nouveau dispositif qui répond pour partie aux constats précédents :

- des appels d'offres ouverts ou restreints sont lancés pour tous les achats dont le montant prévisionnel est supérieur à 16 000 € TTC (travaux) ou à 20 000 € TTC (biens, services et prestations intellectuelles) ;
- une commission unique, composée exclusivement de membres du conseil d'administration et compétente à l'égard de tous les achats, examine et attribue les marchés d'un montant supérieur à 200 000 € TTC. Elle peut décider d'examiner et d'attribuer les marchés compris entre 100 000 € TTC et 200 000 € TTC.

La CCAS prévoit parallèlement de « globaliser » ses achats, en créant une direction dédiée et en réduisant le nombre, aujourd'hui excessif (plus de 15 000 au total), de ses fournisseurs entendus au sens large. Le budget 2006-2007 prévoit une économie permise par la mise en œuvre des nouvelles orientations en matière de réalisation des achats.

Cependant, des domaines conséquents échappent aux appels d'offres et à la commission des marchés : prestations culturelles et d'auteurs ; prestations juridiques ; prestations de courtage ; acquisitions ; locations immobilières ; achats ou locations de lits ou de locaux pour les vacances adultes et familles ou pour les centres jeunes ; architectes (sauf appel à concours décidé par le conseil d'administration) ; emprunts et contrats de bail immobiliers.

S'agissant des locations de lits ou de locaux, la gestion d'une partie de l'activité de vacances dans le cadre de SCI limite par nature le champ d'une mise en concurrence éventuelle. En tant que détentrice de parts de SCI, la CCAS a un intérêt direct à une utilisation optimale des centres de vacances concernés. Leurs gestionnaires bénéficient par conséquent d'une clientèle acquise. Cet état de fait souligne l'enjeu qui s'attache à une mise en concurrence périodique des gestionnaires potentiels.

Par ailleurs, si la commission des marchés a la faculté d'examiner a posteriori les marchés supérieurs à un certain seuil (16 000 € TTC pour les travaux ; 20 000 € TTC pour les autres achats), il n'est pas prévu qu'elle puisse se saisir a priori des marchés dont l'objet entre dans le champ de la procédure d'appel d'offres, mais qui n'y sont pas soumis à raison de leur montant prévisionnel.

D - Les contrôles des instances délibérantes sur les dépenses

Les contrôles internes qui entourent la réalisation de leurs dépenses par les institutions sociales sont insuffisants.

1 - Le rôle des commissions de contrôle financier

En application de leur règlement commun, les CMCAS sont dotées d'une commission de contrôle financier. En revanche, le règlement de la CCAS ne prévoit pas une telle instance. Au regard du montant du budget de la CCAS, qui dépasse de beaucoup celui des CMCAS prises collectivement, cette disparité du contrôle interne apparaît injustifiée.

2 - Les concours à des tiers

Pour ce qui concerne les concours financiers, les subventions accordées par la CCAS dans le cadre de ses activités internationales font toujours l'objet de délibérations préalables du conseil d'administration (aides d'urgence) ou, par délégation de ce dernier, de la commission des activités internationales (aides au développement).

En revanche, les autres subventions ont longtemps été engagées par les dirigeants de la CCAS dans le cadre de la délégation de portée générale accordée par le conseil d'administration, sans examen préalable par ce dernier. Depuis cette année, le conseil d'administration est invité à approuver l'attribution de subventions.

Dans tous les cas, les subventions renouvelées à de mêmes partenaires ne donnent pas lieu à évaluation périodique de leurs résultats.

Par ailleurs, sauf exception, les concours matériels (apport de moyens matériels, prise en charge de factures) ou humains (mise à disposition de personnel) des institutions sociales à des tiers ne donnent pas lieu à délibération préalable de leurs organes délibérants.

RECOMMANDATIONS

Par une décision des institutions sociales :

Pour la CCAS :

25 - En matière d'accès des tiers aux infrastructures de restauration et de vacances, appliquer le droit de la concurrence et le droit fiscal.

26 - En matière d'emploi des contractuels non statutaires à durée indéterminée et à durée déterminée, appliquer le droit du travail et le statut national.

27 - En matière d'assurances, mettre en concurrence les prestataires potentiels et conclure des conventions prévoyant les prestations, une rémunération strictement proportionnée à celles-ci et des rapports exclusifs avec elle.

28 - En matière de vacances, revoir l'économie des partenariats avec les opérateurs du tourisme social pour mieux prendre en compte ses intérêts patrimoniaux et engager la cession des institutions de vacances les moins demandées.

Pour le Comité de coordination et les CMCAS :

29 – En matière d'achats, assurer la bonne application des règles européennes transposées en droit interne dans le nouveau contexte institutionnel ; instaurer des commissions des marchés.

Pour l'ensemble des institutions sociales :

*30 - Reconnaître aux commissions des marchés la faculté d'examiner *a priori* et d'attribuer tout marché, quel qu'en soit le montant, relevant ou non d'une procédure d'appel d'offres, et mettre en place les modalités à même de permettre dans tous les cas un exercice effectif de celle-ci.*

31 - Mettre en œuvre des consultations formalisées, sous le contrôle des commissions des marchés, pour les prestations exclues de la procédure d'appels d'offre (autres que culturelles et d'auteurs), pour lesquelles il n'est pas recouru aux marchés d'EDF et de Gaz de France.

32 - Assurer l'application des règles, notamment par un large recours à l'appel d'offres ouvert, la prévention de toute ingérence des titulaires dans les prescriptions techniques des cahiers des charges, une publicité étendue (utilisation des sites internet et des publications spécialisées), y compris pour les prestations immatérielles (communication, conseil et commissariat aux comptes par exemple).

Par une modification de la réglementation :

33 - Instaurer une commission de contrôle financier à la CCAS et prévoir que les représentants des employeurs dans les organes délibérants des institutions sociales, dont la création est proposée, sont membres de droit des commissions de contrôle financier des institutions sociales

IV - Les coûts de gestion des activités sociales

Comme pour les prestations d'assurance maladie et maternité, les coûts de gestion des activités sociales sont très élevés. A la différence des prestations maladie et maternité, aucune démarche d'ampleur n'a été engagée pour les réduire. Les actions mises en œuvre visent une simple stabilisation des coûts.

A - Un niveau excessif

1 - Les coûts de gestion de la CCAS

a) Les frais de structure

Dans ses rapports d'activité, la CCAS isole les frais administratifs du siège de Montreuil et de ses dix directions régionales. En 2004-2005, leur montant s'est élevé à 95,8 M€ réparti pratiquement à parts égales entre le siège (49 %) et les directions régionales (51 %). Pour cet exercice, les frais administratifs ont à la CCAS représenté 28,0 % des dépenses d'activités sociales hors frais de gestion (contre 26,9 % en 1999-2000).

b) Les coûts de production

Dans les restaurants méridiens de la CCAS, le coût direct de production par repas (hors amortissements, frais de siège et concours matériels des entreprises électriques et gazières) est de près de 12 € contre 6 à 7 € dans le secteur de la restauration collective d'entreprise. Cet écart a de multiples causes :

- l'application de la convention collective nationale de 1980, calquée sur le statut national (sauf en matière de retraites), place le coût moyen d'un salarié permanent de la CCAS un quart au-dessus de celui d'un salarié de la convention collective de la restauration ;
- les restaurants sont en surcapacité : leur fréquentation moyenne s'établit seulement à la moitié de leur capacité. Un quart a une fréquentation inférieure à un tiers et un autre quart une fréquentation comprise entre un tiers et la moitié. Seul un septième a une fréquentation supérieure aux trois quarts ;

- l'organisation du travail a une efficacité variable. Si les coûts sont globalement moins élevés dans les restaurants plus fréquentés, il existe d'amples disparités entre des restaurants de taille comparable. Les contraintes liées au lieu de travail des bénéficiaires et le niveau relatif des surcapacités ne les expliquent que de manière partielle.

D'importants écarts de coûts peuvent également être constatés à l'intérieur d'une même catégorie d'hébergement : en dehors des cas atypiques, le coût moyen d'une nuitée en maison familiale s'étage de 29 € à 127 €, celui en gîte de 8 € à 50 € et celui en village de tentes ou en village de structures légères de 6 € à 46 €. Ces disparités ne peuvent être totalement expliquées par des éléments objectifs.

2 - Les coûts de gestion des CMCAS

a) Le niveau des frais de gestion

Le « *tableau d'ensemble* » des dépenses budgétaires des CMCAS en matière d'activités sociales que dresse le Comité de coordination en application de son règlement indique un montant de frais de gestion ventilé uniquement par nature de dépenses, sans distinction entre production et administration proprement dite des activités.

Selon ce document à caractère non comptable, les frais de gestion sont particulièrement élevés : en 2003-2004, ils ont atteint 32,7 M€ soit 40,4 % des dépenses d'activités sociales des CMCAS, hors frais de gestion. En raison notamment des transferts de charges en provenance de la gestion des prestations d'assurance maladie et maternité, leur poids s'est accru : en 2000-2001, à structure budgétaire constante³¹, les frais de gestion s'élevaient à 38,5 % des dépenses hors frais de gestion.

Pour obtenir une mesure plus précise des frais de gestion, il convient de déduire ceux qui correspondent à des missions remplies pour le compte de la CCAS en matière de vacances et d'assurances³² et, en sens inverse, de prendre en compte une fraction des « mesures bénévoles » dont bénéficient les CMCAS et les sections locales de vote³³.

31) Déduction faite, au sein des dépenses d'activités sociales, des frais optiques et dentaires qui sont pris en charge par le régime complémentaire d'assurance maladie et maternité depuis 2001-2002.

32) Approachés par le concours particulier aux charges administratives relevant du 1 % centralisé au sein du 1 % attribué aux CMCAS et la dotation accordée par la CCAS aux CMCAS au titre de leur participation à la gestion de ses produits d'assurance.

33) Par convention, la moitié du solde des « mesures bénévoles » des entreprises aux les CMCAS et aux sections locales de vote, qui n'a pas été affecté à la gestion des prestations d'assurance maladie et maternité.

Pour l'exercice 2003-2004, les frais de gestion ressortent alors à 44 % des dépenses d'activités sociales des CMCAS hors frais de gestion.

B - La maîtrise des coûts

1 - Des démarches limitées à la CCAS

Au cours des exercices examinés par la Cour, le nombre d'emplois effectivement pourvus par des agents statutaires mis à disposition par les entreprises a été stable, à 950 environ. En revanche, le nombre de personnels conventionnés a baissé d'une centaine en 2001, pour s'établir approximativement à 2 140.

C'est dans le domaine des institutions de santé et médico-sociales que la démarche de maîtrise des coûts est la plus affirmée. En effet, la CCAS a engagé un processus de cession à des mutuelles, pour réduire la mise à contribution du produit de prélèvement de 1 % au profit d'institutions qui ne sont que marginalement fréquentées par des électriciens et gaziers, notamment dans le domaine de la santé.

Cependant, ce désengagement s'accompagne de contreparties substantielles (telles que cession gratuite des locaux, aides à l'investissement, subventions de fonctionnement) en faveur des repreneurs. De plus, lorsque le transfert de propriété s'étale sur plusieurs années, la CCAS continue à en supporter le risque économique jusqu'au transfert définitif, tout en n'ayant plus la maîtrise directe de la gestion.

Pour ses autres activités, la CCAS vise une stabilité nominale des coûts moyens. Dans le domaine de la restauration, une remontée de la fréquentation au cours de l'exercice 2004-2005 a favorisé la réalisation de cet objectif. Pour les vacances, l'objectif d'une réduction pour chaque type d'hébergement des écarts par rapport au coût moyen paraît difficile à atteindre en l'absence d'un cadre d'analyse des facteurs qui en sont à l'origine.

2 - Le poids des institutions locales

Le tableau des emplois permanents des CMCAS au 1^{er} janvier 2005 approuvé par le ministère chargé de l'énergie a entériné la baisse du nombre d'emplois afférents à la gestion des prestations d'assurance maladie et maternité par rapport au précédent tableau de 2002. En revanche, il a prévu une stabilité des emplois consacrés à la gestion des activités sociales.

Or, la charge d'activité des institutions locales diminue pour les activités sociales. Devant leur manque d'efficacité dans la promotion de ses activités (assurances et séjours jeunes), compte tenu de plus de l'évolution des techniques commerciales, la CCAS tend en effet à instaurer des relations directes avec leurs bénéficiaires.

La réservation sur Internet (28 % des affectations en séjours adultes et famille de l'été 2005) et, à terme, le paiement vont retirer aux institutions locales une part importante de leurs tâches de gestion.

La baisse de la charge d'activité liée aux activités sociales de la CCAS implique une diminution des moyens humains des institutions locales au-delà de celle qui a été appliquée au 1^{er} janvier 2005, afin de traduire les objectifs d'économies de frais de gestion des prestations d'assurance maladie et maternité au titre de la « Plateforme commune » et aussi de celle qui devrait tirer les conséquences de la récente externalisation des tâches matérielles de liquidation de ces prestations auprès de la branche maladie du régime général.

Sauf à conserver des structures en grand nombre jouant essentiellement un rôle de représentation, sans responsabilités de gestion significatives, une réduction du nombre d'institutions locales apparaît inéluctable.

RECOMMANDATION

34 - Réduire significativement les frais de gestion et le nombre d'institutions sociales, en accompagnant cette évolution structurelle par un soutien important des employeurs, en matière de reclassement.

Conclusion générale

Soixante ans après la création du statut national du personnel des IEG, le bilan des institutions sociales est très contrasté.

Leurs ressources sont très importantes puisqu'en 2004-2005, elles dépassaient 880 M€ pour une population d'ouvriers droit proche de trois cent mille agents salariés et pensionnés. Elles proviennent essentiellement des employeurs : la contribution totale de ces derniers atteignait 628,3 M€, soit 71 % de ces ressources ; les deux tiers des apports des employeurs sont fournis par le produit du prélèvement de 1 % sur les recettes liées à l'électricité et au gaz.

Le revenu annuel indirect procuré par la contribution totale des employeurs peut être estimé à 3 000 € par agent en activité, soit 1,2 fois le salaire mensuel brut moyen. Il est donc très supérieur à un treizième mois, d'autant qu'il ne supporte en droit, ou parfois de fait, ni prélèvements sociaux, ni impôt sur le revenu.

Les institutions sociales ont fait le choix de réaliser elles-mêmes les activités en mettant en œuvre, selon leur propre expression, « des activités par et pour les électriciens et gaziers », plutôt que de redistribuer leurs ressources sous forme par exemple de « chèques vacances » ou « restaurant ». Elles fournissent des activités sociales importantes : près de 6,2 millions de repas dans 125 restaurants, 3,45 millions de nuitées de vacances dans le réseau de la CCAS, près de 23 000 jeunes partis en vacances d'été.

Par ailleurs, elles gèrent une partie de la protection sociale des électriciens et gaziers : prestations en nature d'assurance maladie et maternité, action sanitaire et sociale, compensation de la perte de revenu salarial en cas de congé maladie de longue durée et garanties facultatives de prévoyance destinées à compléter les prestations en espèces à caractère obligatoire du statut national.

*

Les charges de fonctionnement de cet ensemble sont très lourdes et atteignent 26,6 % des dépenses des institutions sociales. Sur quatre euros de ressources financières dont un provient de la participation acquittée par les bénéficiaires d'activités sociales, les institutions sociales en consacrent un à leur propre fonctionnement et seulement trois à leurs activités au profit de leurs mandants.

La lourdeur de ces charges traduit pour partie le choix d'une gestion intégrée, dans laquelle les institutions sociales produisent elles-mêmes toutes les activités sociales ou en déterminent les caractéristiques détaillées. Mais, elle résulte aussi d'autres facteurs : coexistence de structures nombreuses, complexes et onéreuses ; surdimensionnement des moyens matériels nécessaires à la gestion des procédures ; manque de transparence des ressources et des emplois et contrôles internes insuffisants ; défauts d'application des règles de droit, en particulier en matière sociale, fiscale et de concurrence ; absence de règles de portée générale ou définition de règles inadaptées pour la réalisation des achats.

*

Par ailleurs, le cadre juridique des institutions sociales, de leurs activités et de leurs ressources connaît une inadaptation croissante. Ainsi, l'État dispose de pouvoirs étendus qu'il a de fait renoncé depuis longtemps à exercer et qui sont tombés en déshérence. Il en va de même des pouvoirs de contrôle des employeurs sur les dépenses. En définitive, probablement par souci de conciliation avec les fédérations syndicales, cette évolution a conduit à une quasi-indépendance des institutions sociales à l'égard de l'Etat et des employeurs.

Un constat identique d'inadaptation peut être dressé en matière d'assurance maladie et maternité.

Le régime géré par les institutions sociales est qualifié de spécial, ce qui l'autorise à appliquer un droit sui generis largement réglementaire et dérogatoire aux principes qui régissent les régimes de sécurité sociale, notamment en matière de cotisations patronales. Mais ce régime a un caractère artificiel dès lors qu'il est découpé en un régime de base intégré financièrement au régime général et un régime complémentaire abusivement qualifié de sécurité sociale.

L'incohérence de la forme juridique engendre de multiples inconvénients au détriment tant de la solidarité nationale que des agents eux-mêmes : la partie complémentaire du régime présente une grande fragilité financière et l'ensemble du régime pâtit de l'hypertrophie des structures de gestion et de coûts de gestion très excessifs, comparés à ceux des autres régimes.

Au-delà même de l'insuffisance des cotisations patronales à la sécurité sociale, le montage juridique conduit à supprimer la participation des institutions sociales au financement des prestations aux personnes dépendantes et de la couverture maladie universelle complémentaire. Par ailleurs, les institutions sociales n'assurent pas systématiquement à leurs ressortissants les prestations d'action sanitaire et sociale distribuées dans les autres régimes.

La création au 1^{er} avril 2007 de la caisse d'assurance maladie et des industries électriques et gazières (CAMIEG) ne conduit pas la Cour à modifier ses principaux constats.

Enfin, le prélèvement de 1 % sur les recettes liées à l'électricité et au gaz, qui est l'élément central du financement des institutions sociales, est fragilisé. Ses modalités de calcul et de perception reposent sur des textes vieux de cinquante ans, pris dans un contexte économique et juridique aujourd'hui dépassé. Son application est dorénavant à l'origine de distorsions croissantes au détriment des entreprises, des salariés et des institutions sociales auxquelles il est affecté.

La Cour considère que de profonds changements doivent être apportés à l'organisation et au fonctionnement des institutions sociales.

Elle a formulé dans ce rapport thématique de nombreuses recommandations pour rapprocher le cadre juridique de leurs activités et de leurs prérogatives avec le droit commun du travail et de la sécurité sociale, pour accroître la sécurité juridique de leurs opérations, pour rendre plus transparent leur fonctionnement et pour diminuer fortement leurs coûts de gestion.

Elle souligne que l'État doit par ailleurs mettre un terme aux nombreuses incohérences du dispositif actuel du prélèvement de 1 %, sans pour autant accroître son poids. A défaut, c'est la nature même du mode de financement des activités sociales qui devrait être remise en cause.

Si ces transformations en profondeur, dont le succès implique une adhésion forte des institutions sociales, des employeurs et de l'État, n'étaient pas engagées avec détermination, c'est la pérennité même des institutions sociales mises en place par le statut national qui serait en cause.

- Annexe -

L'application du prélèvement de 1 %

Le statut national dispose que « *Les dépenses résultant de la création et du fonctionnement des activités sociales sont couvertes au moyen d'un prélèvement de 1 p. 100 sur les recettes des exploitations³⁴ et des entreprises exclues de la nationalisation, assurant la distribution du gaz et de l'électricité* »³⁵.

Ce texte a été précisé par un arrêté du 12 juin 1956 et une décision 57-4 du 8 février 1957 prise par le directeur du gaz et de l'électricité du ministère en charge de l'énergie. Le dispositif alors mis en place visait à ce que toutes et les seules recettes liées à l'électricité et au gaz supportent le prélèvement de 1 % en une seule fois ou en cascade, sans double assujettissement des mêmes recettes

Les modalités de calcul et de perception du prélèvement de 1 % reposent donc sur des textes vieux de cinquante ans, qui avaient été conçus dans un cadre économique et législatif profondément différent du monde actuel. L'application du prélèvement de 1 % est dorénavant à l'origine de distorsions croissantes au détriment des entreprises, des salariés et des activités sociales auquel il est affecté.

Ainsi, les modalités de sa mise en oeuvre présentent des caractéristiques substantiellement différentes entre EDF et Gaz de France.

34) Il s'agit des entreprises nationalisées en 1946.

35) Depuis un décret du 26 juin 1952. Auparavant, le statut national visait un prélèvement qui « *ne pourra être inférieur à 1 % de ces recettes* ».

En outre, à ce jour, l'État n'a pas accompagné la disparition du monopole de fourniture de l'électricité et de gaz par une réforme du financement des activités sociales, si bien que l'exhaustivité du prélèvement de 1 % tout au long du circuit économique de ces deux sources d'énergies n'est plus assurée.

I - Les contributions d'EDF et de Gaz de France

Si le prélèvement de 1 % appliqué à EDF et Gaz de France semble a priori identique, les règles effectivement mises en œuvre par les deux entreprises comportent des différences sensibles.

1 - Un cadre normatif défectueux

La décision précitée du directeur du gaz et de l'électricité de 1957 n'a précisé l'assiette du prélèvement que pour les distributeurs non nationalisés.

Alors qu'ils en sont de loin les principaux contributeurs, aucun texte d'application du statut national ne détaille l'assiette du prélèvement de 1 % à la charge d'EDF et de Gaz de France. Sous réserve de quelques réponses ministérielles anciennes, il n'existe pas de référentiel normatif qui s'impose à eux, mais un simple référentiel indicatif correspondant au texte applicable aux distributeurs non nationalisés.

Au regard de cette référence datée, EDF et Gaz de France apprécient, pour chaque élément de leur activité, s'il convient de l'inclure, de le déduire ou de l'écartier de l'assiette du prélèvement à leur charge. Les changements de méthodes qu'elles appliquent pour l'établissement de leurs comptes et la transformation de leurs rapports avec des tiers (clients et fournisseurs) dans le contexte de l'ouverture des marchés multiplient les occurrences de cet exercice.

2 - L'hétérogénéité des méthodes de calcul

Devant des éléments ou des situations de même nature, EDF et Gaz de France retiennent des solutions contradictoires :

- EDF intègre ses ventes à sa filiale spécialisée de négoce, tandis que Gaz de France les écarte.
- EDF prend en compte les participations de tiers (sommes versées par certains abonnés en vue de leur raccordement au réseau), tandis que Gaz de France les exclut.
- EDF retient la totalité des péages (transit d'énergie étrangère, accès aux lignes d'interconnexion et aux réseaux transport et distribution pour les clients éligibles ayant opté pour un autre fournisseur), tandis que Gaz de France les exclut.

Les exclusions de principe posées par Gaz de France comme la prise en compte par EDF de recettes qui supportent par ailleurs le prélèvement de 1 % (péages qui ne donnent pas lieu à une facturation distincte au client final, mais sont compris dans la facturation des biens électricité ou gaz et, avant 2005, non déduction des achats à la filiale spécialisée de négoce) contredisent le principe posé au début de la seconde moitié des années 1950 d'un versement du prélèvement de 1 % sur la totalité des recettes, sans double assujettissement.

Sauf exception, EDF et Gaz de France ne demandent pas au ministère chargé de l'électricité et du gaz de se prononcer sur les méthodes qu'elles appliquent pour déterminer le prélèvement de 1 % à leur charge. Bien qu'il ait connaissance de divergences, le ministère ne prend pas position.

3 – La disparité des efforts contributifs

En dépit des méthodes restrictives qu'elle applique, Gaz de France supporte un prélèvement proportionnellement plus élevé que celui d'EDF (en 2005, 14 % de la masse des salaires et 2,6 % de la valeur ajoutée pour Gaz de France, contre respectivement 7 % et 1,6 % pour EDF).

Compte tenu des caractéristiques de leurs activités, les deux entreprises acquittent en réalité deux prélèvements distincts :

- A la suite de l'arrêt de la production de gaz de ville, Gaz de France verse un prélèvement qui, à travers les ventes, appréhende en fait les importations de gaz destinées à la consommation intérieure et une valeur ajoutée limitée au transport, au stockage, à la distribution et à la commercialisation.
- EDF verse un prélèvement assis sur les ventes en France et à l'étranger de l'électricité produite en France, déduction faite de la plus grande partie de ses achats à d'autres producteurs.

II - Le cas de certains vendeurs d'électricité ou de gaz

Le principe posé dans les années cinquante d'un versement du prélèvement de 1 % sur la totalité des recettes sans double assujettissement, est aujourd'hui battu en brèche par l'absence de versement de ce prélèvement par une partie des entreprises qui vendent de l'électricité ou du gaz.

1 - Les nouveaux fournisseurs d'électricité et de gaz

A travers le terme de « *distribution* », utilisé pour désigner celles des entreprises exclues de la nationalisation de 1946 auxquelles incombe l'obligation de verser le prélèvement de 1 %, le statut national a visé simultanément et indissociablement la distribution et la fourniture de l'électricité ou du gaz au sens des directives européennes n° 2003/54 et 2003/55 concernant les règles communes pour les marchés de l'électricité et du gaz naturel : dans le cadre du monopole, l'acte de distribuer, c'est-à-dire d'acheminer l'électricité depuis les lignes électriques de très haute et de haute tension jusqu'au compteur du consommateur, se confondait avec celui de fournir l'électricité ou le gaz à un client final.

Or, les directives précitées distinguent de manière stricte ces deux notions. Pour l'application du statut national, la fourniture indépendamment de la distribution est susceptible soit d'être assimilée à la distribution (elle constitue une composante de la « *distribution* » visée par le statut national), soit d'être tenue pour étrangère à cette notion (elle constitue une situation entièrement nouvelle).

Au motif qu'ils n'ont pas de réseau de distribution, les nouveaux « entrants » sur le marché de la fourniture de l'électricité ou du gaz qui ne produisent pas d'électricité n'appliquent pas le statut national à leurs salariés qui commercialisent ces biens et ne versent pas le prélèvement de 1 % sur leurs ventes à des clients finals.

Il en résulte une double distorsion dans l'application du droit social au détriment d'EDF et de Gaz de France :

- Selon leur employeur, les salariés qui commercialisent l'électricité ou le gaz ne sont pas soumis aux mêmes règles collectives. En effet, le ministère chargé de l'électricité et du gaz a pris position pour le maintien dans le giron du statut national des agents commerciaux d'EDF et de Gaz de France (8 000 salariés environ).
- Quand EDF ou Gaz de France en sont à l'origine, une vente d'électricité ou de gaz à un client final supporte le prélèvement de 1 %. Quand elle est effectuée par un nouvel « entrant » sur le marché de la fourniture de l'électricité ou du gaz, elle y échappe.

En outre, compte tenu des règles posées par la décision précitée du directeur du gaz et de l'électricité de 1957, l'absence d'application du prélèvement par les nouveaux entrants créée :

- soit une rupture totale dans la collecte du prélèvement du 1 % lorsque les nouveaux « entrants » achètent à des tiers à EDF l'électricité qu'ils livrent à des clients finals³⁶
- ou une rupture partielle lorsqu'ils l'ont achetée à EDF³⁷.

2 - L'activité de négoce

Pour les entreprises électriques et gazières, la livraison au comptant au consommateur final ne constitue plus le seul débouché à l'électricité et au gaz qu'elles produisent ou achètent.

La loi du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie a ouvert la possibilité d'achats pour revente à d'autres entreprises : le négoce. Le référentiel juridique du prélèvement de 1 % ne prévoit pas le traitement à réservé aux ventes et achats effectués au titre de cette activité.

EDF SA inclut dans l'assiette du prélèvement de 1 % à sa charge ses ventes à sa filiale spécialisée. Avant 2005, elle ne déduisait pas ses achats à cette dernière, ce qui conduisait, à tort, à faire porter le prélèvement sur des flux ne correspondant pas à une création de richesses par l'entreprise.

Gaz de France SA et les autres entités du secteur, donc les filiales spécialisées d'EDF et de Gaz de France, n'appliquent pas le 1 % à leurs ventes au titre de l'activité de négoce.

Il convient de souligner que le ministère chargé de l'électricité et du gaz a estimé que le statut national ne s'appliquait pas aux salariés de l'activité de négoce, en invoquant le fait que le statut national n'en fait pas état.

36) Selon la décision de 1957, le producteur ne verse pas le prélèvement de 1 % sur ses ventes au distributeur. Ce dernier acquitte ce prélèvement sur le montant brut de ses ventes à des clients finals.

37) Selon la même décision, EDF et Gaz de France doivent acquitter le prélèvement de 1 % sur le montant brut de leurs ventes, quel que soit l'acheteur (client final ou distributeur).

III - Les entreprises qui emploient des agents statutaires

Toutes les entreprises électriques et gazières qui ont des salariés au statut national ne contribuent pas, de manière directe ou indirecte, au financement des activités sociales.

1 - L'absence de contribution des principaux producteurs non nationalisés

Tout ou partie des salariés des principaux producteurs d'électricité exclus de la nationalisation de 1946 relève du statut national et bénéficie à ce titre des activités sociales financées par le prélèvement de 1 %.

Dans le cadre du monopole, ces entreprises cédaient en totalité leur production à EDF, Gaz de France ou des distributeurs non nationalisés. La décision précitée du directeur du gaz et de l'électricité de 1957 prévoit que ces trois entreprises ou catégorie d'entreprises acquittent le prélèvement de 1 % sur le montant brut de leurs ventes. C'est de manière indirecte, à travers les prix de cession, que les producteurs non nationalisés contribuent au financement des activités sociales.

Depuis la fin du monopole, les producteurs non nationalisés ont la faculté de vendre leur production à des clients finals. Au motif qu'ils n'ont pas de réseau de distribution, ils n'acquittent pas le prélèvement de 1 % sur les ventes à des clients finals, quelle qu'en soit l'origine (production propre ou achat à des tiers).

Il s'ensuit une distorsion au détriment d'EDF et de Gaz de France qui soumettent à ce prélèvement leurs ventes à des clients finals et une rupture de l'effectivité du prélèvement au regard des principes posés au début de la seconde moitié des années 1950 d'un versement du 1 % sur la totalité des recettes liées à l'électricité ou au gaz, sans double assujettissement.

En outre, contrairement à la décision de 1957 précitée, EDF déduit de l'assiette du prélèvement de 1 % à sa charge ses achats aux producteurs non nationalisés qui effectuent des ventes à des clients finals.

Par conséquent, 1 600 agents statutaires de la Compagnie nationale du Rhône (CNR), de la Société hydroélectrique du Midi (SHEM) et de la Société nationale d'électricité thermique (SNET) bénéficient des activités sociales sans que leurs employeurs acquittent le prélèvement de 1 % sur leurs ventes à des clients finals, ni qu'EDF prenne en charge celui-ci sur les ventes qu'ils lui font.

Depuis cette année, en application d'un accord avec les fédérations syndicales, la CNR verse cependant au Comité de coordination une contribution annuelle destinée au financement des activités sociales. Son montant (1,2 M€ pour l'année 2006) est inférieur à celui qui résulterait de l'application du prélèvement de 1 % à ses ventes à des clients finals.

2 - L'absence de contribution de nombreux distributeurs non nationalisés

Le statut national et les textes pris pour son application fixent précisément les obligations des distributeurs non nationalisés à l'égard du prélèvement de 1 %.

Sur un peu plus de 170 distributeurs non nationalisés recensés, une cinquantaine ne verse pas le prélèvement de 1 % au motif qu'ils n'ont pas de salariés au statut national, leur intervention dans le domaine de la distribution de l'électricité ayant un caractère accessoire par rapport à leur objet légal (communes et syndicats intercommunaux) ou social.

Cependant, l'absence d'acquittement du prélèvement de 1 % n'est pas confinée aux distributeurs non nationalisés sans agents relevant du statut national. Une quarantaine de distributeurs qui en ont s'exonèrent de fait du prélèvement. Cependant, seuls six d'entre eux ont été rappelés à leurs obligations réglementaires, de manière ponctuelle, par le ministère en charge de l'énergie. Quelques 700 agents statutaires en activité bénéficient des activités sociales financées par le prélèvement de 1 % sans que leurs employeurs contribuent du tout à leur financement.

En outre, parmi les distributeurs qui versent des sommes au titre du prélèvement de 1 %, il n'est pas certain que tous acquittent l'intégralité de leur dû. Un grand nombre de versements obéissent à un calendrier erratique et non à celui, trimestriel, prévu par la décision de 1957 précitée. Les recettes collectées au titre de certains distributeurs connaissent des variations importantes d'une année à l'autre.

En définitive, les distorsions liées à l'application du statut national et à la définition juridique du prélèvement de 1 % peuvent être ainsi résumées :

Qualité des entreprises concernées	Producteurs tiers à EDF et Gaz de France	Environ 120 Distributeurs non nationalisés	Environ 50 distributeurs non nationalisés	EDF et Gaz de France	Nouveaux fournisseurs sans réseau de distribution
Application du statut national	Oui	Oui	En principe, sans objet ³⁸	Oui	Non
Accès aux activités sociales financées par le 1 %	Oui	Oui	En principe, sans objet	Oui	Non
Contribution au financement des activités sociales	En principe de manière indirecte ³⁹ En fait, non ⁴⁰	En principe, oui En pratique, souvent non en tout ou partie	En principe, oui Non en pratique	Oui	Non
Équité des contributions entre entreprises ayant la même qualité	Non, de fait : prélèvement indirect compris entre 0 % et 1 %	Non, de fait : prélèvement compris entre 0 % et 1 %	Oui, de fait : absence de prélèvement	Non ⁴¹	Oui, de fait : absence de prélèvement
Équité des contributions entre entreprises n'ayant pas la même qualité	Non : - application du 1 % à leurs ventes à des clients finals par EDF (sauf sur la part des ventes d'électricité correspondant à des achats à certains producteurs) et Gaz de France ; - absence d'application du 1 % par une partie des distributeurs non nationalisés et la totalité des fournisseurs sans réseau de distribution à leurs ventes à des clients finals.				

38) Ces entreprises déclarent ne pas employer de salariés relevant du statut national.

39) Les distributeurs EDF, Gaz de France ou non nationalisés acquittent le prélèvement de 1 % sur le montant brut de leurs ventes à des clients finals (achats aux producteurs non nationalisés compris).

40) La déduction par EDF de ses achats aux producteurs qui vendent de l'électricité à des clients finals conduit à une absence d'application du prélèvement.

41) En 2005, disparité de 1 (fonction du chiffre d'affaires) à 1,6 (fonction de la valeur ajoutée) et à 2 (fonction de la masse salariale).

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

En liminaire, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie note que la Cour des comptes a accompli un travail considérable d'analyse et de clarification quant aux institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières. Compte tenu de la complexité du domaine, liée en partie au poids de l'histoire, il convient de saluer le présent rapport comme une intéressante contribution à la réflexion sur les nécessaires évolutions des institutions passées en revue.

Sans adhérer à toutes les observations formulées par la Cour, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage plusieurs des constats principaux de même que l'objectif de disposer d'une vision clarifiée du fonctionnement des diverses institutions. De plus, il souscrit à l'objectif de bonne gestion mis en exergue par la Cour et aux actions permettant d'atteindre ce dernier.

Pour la bonne appréhension des questions soulevées, il importe de distinguer entre les deux domaines principaux d'action des institutions sociales :

- *d'une part, ce qui relève du régime d'assurance maladie,*
- *d'autre part, ce qui touche aux activités sociales.*

Dans ce premier cas, il existe un lien fort avec les réflexions conduites par ailleurs sur le système de santé et sur les adaptations nécessaires du statut pour se conformer au nouveau contexte dessiné par les évolutions des marchés du gaz et de l'électricité. Dans ce cadre, et en lien avec le ministère chargé des affaires sociales, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie entend promouvoir un mode de fonctionnement revu et simplifié du régime maladie. Les efforts engagés depuis plus d'une année commencent à porter leurs fruits avec l'élaboration de nouveaux textes régissant le régime maladie et veillant à le traiter de manière cohérente et autonome des activités sociales. Cette évolution est également l'occasion de préciser les responsabilités des divers acteurs, en particulier celle de l'Etat.

Dans le second cas, la nature et l'ampleur des activités sociales renvoient d'une part à la nécessité d'un fonctionnement harmonieux des entreprises et des institutions correspondantes, d'autre part à une légitime exigence de rigueur de gestion. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage le souci de la Cour d'une mise à jour des responsabilités des divers acteurs afin de clarifier certaines prérogatives devenues peu pertinentes au fil des années. Il apparaît en particulier souhaitable que le fonctionnement de l'ensemble des activités sociales s'inspire des pratiques en vigueur usuellement. Toutefois, cette évolution

suppose une réflexion d'ensemble sur les activités sociales, leur mode d'organisation et leur financement. Cette dernière a été engagée par les divers acteurs. Le ministère souhaite qu'elle puisse aboutir prochainement. En tout état de cause, le rapport de la Cour constitue une base d'analyse qui devra être utilisée.

Par ailleurs, la Cour observe que la gestion des activités sociales doit être améliorée. Sur ce point, la Cour renvoie à la gestion interne des structures. Dès lors, il incombera à ces dernières d'apporter tous les éléments de réponse nécessaires. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ne peut que soutenir les exigences de la Cour en la matière et n'a pas manqué de les rappeler aux institutions concernées. Par ailleurs, la Cour note le rôle que devraient jouer les entreprises dans le bon fonctionnement du dispositif. Ainsi, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie relève avec intérêt que, s'agissant des emplois permanents des institutions sociales, une convention devrait être négociée entre les institutions sociales et, une convention devrait être négociée entre les institutions sociales et les employeurs, sans intervention spécifique de l'Etat.

Du point de vue du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le cadre juridique actuel n'exclut pas l'implication des entreprises. Cette dernière est au contraire la bienvenue, dès lors qu'elle autorise un dialogue de qualité et une démarche partagée d'amélioration. En ce sens, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie invite les partenaires de la branche à négocier la mise en place d'un cadre plus adapté, au plus tard dès la conclusion des travaux en cours sur le régime maladie et les institutions représentatives du personnel.

Au-delà des remarques générales formulées ci-dessus, il semble utile d'indiquer les principaux éléments d'appréciation de la situation des institutions sociales électriques et gazières du point de vue du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

1. Une volonté partagée de simplification, de clarification et de rationalisation des institutions sociales

La Cour souligne la complexité du dispositif, les missions parfois mal définies des institutions, l'enchevêtrement des responsabilités, les partages incertains entre assurance maladie et activités sociales. La Cour apporte une importante contribution à la réflexion sur l'évolution des institutions. De façon générale, le ministère souscrit au vœu formulé par la Cour d'une meilleure lisibilité des structures et de leurs responsabilités respectives. Il partage également le souci de voir se mettre en place un dispositif qui assure de la manière la plus efficace possible les missions conférées par les textes statutaires.

De ce point de vue, les dispositions adoptées en matière de retraite ont marqué un pas important en direction d'une clarification d'ensemble, notamment avec la création de la CNIEG.

Cette démarche de mise en cohérence et de clarification des rôles doit être étendue aux autres institutions sociales.

Tel a d'ailleurs été le sens de l'action de l'administration. Dans le cadre du travail réglementaire en cours, une première étape du travail a consisté à bien distinguer ce qui relève des activités sociales et ce qui est du ressort du régime maladie. Ces éléments sont pris en compte dans la réforme en cours qui fait suite à des négociations en 2006 au sein de la branche des industries électriques et gazières. Les projets de textes prévoient désormais un seul et unique organisme central de sécurité sociale de gestion des prestations pour l'assurance maladie des IEG qui en outre, ne joue plus de rôle en matière d'activités sociales. Cette réforme va donc contribuer à clarifier les responsabilités respectives des différents acteurs (organisations syndicales, employeurs, Etat).

A terme, de telles évolutions ont pour objectif une meilleure allocation des ressources et une gestion optimisée des moyens. Des conventions d'objectifs et de gestion seront conclues dans ce nouveau cadre juridique pour ce nouvel organisme central, comme c'est déjà le cas pour tout organisme de sécurité sociale sous l'égide du ministère de la santé et des solidarités et du ministère chargé du budget.

2. La clarification des modalités de financement et d'organisation du régime spécial d'assurance maladie

Les règles en vigueur dans le régime spécial d'assurance maladie sont pour une bonne part le fruit de l'histoire. Elles relèvent à la fois de choix effectués au fil du temps, mais aussi du constat de pratiques spécifiques et la Cour en observe le décalage avec les évolutions économiques du secteur ainsi que les incertitudes engendrées quant aux mécanismes de financement eux-mêmes. En effet, dans plusieurs cas, les solutions retenues peuvent apparaître en décalage avec une pratique classique. La Cour préconise ainsi une remise à plat de l'ensemble des assiettes et des taux de cotisation avec un alignement sur le droit commun.

Une telle option ne peut être envisagée que dans le cadre d'une très large concertation après avoir appréhendé de manière fine le coût global du régime spécial, c'est-à-dire dès lors que les ministères de tutelle disposeront d'une vision financière complète et clarifiée. Il ne paraîtrait pas logique d'homogénéiser totalement avec les régimes de droit commun les taux de cotisation, voire leurs assiettes sans disposer à minima d'une bonne connaissance des éléments restant à la charge des entreprises, qui sont aujourd'hui implicitement des contributions au régime et qui, dans un exercice de clarification, devraient être identifiés, voire incorporés dans le mécanisme de fonctionnement ordinaire.

Dès lors que cette mise en perspective aura été effectuée, une évolution réglementaire du régime pourra être envisagée. Enfin, de manière générale, il est bon de noter que l'objectif visé est celui d'une équité entre les différents régimes tout en assurant un fonctionnement aussi simple que possible. En tout état de cause, une première étape sera franchie avec la réforme des instances du régime d'assurance maladie des IEG qui va permettre d'ores et déjà de clarifier notamment les conditions de gestion des prestations du régime d'assurance de maladie des IEG.

3. Le principe d'une implication renforcée des employeurs dans le domaine des activités sociales doit être mis en oeuvre

Le statut des industries électriques et gazières a conféré à l'Etat un rôle de coordination dans la mise en œuvre du statut et de ses évolutions. La Cour s'étonne que les employeurs aient pu rester absents de certaines décisions ou réflexions alors même qu'ils étaient parfois les plus à même de conduire un dialogue fructueux avec les partenaires sociaux. Enfin, la Cour recommande de revoir le mode de calcul et l'assiette du 1 % finançant pour l'essentiel les activités sociales de façon à faire participer en toute transparence toutes les entreprises du secteur d'activité concerné et dont le personnel bénéficie desdites activités.

D'un point de vue pratique, il n'apparaît pas sain que, dans le domaine social, les relations entre employeurs et organisations syndicales se déroulent principalement par l'intermédiaire d'un tiers, fut-il l'Etat. Au demeurant, le statut en lui-même n'induit aucune exclusion de principe. Il est donc tout à fait souhaitable que le dialogue entre employeurs et organisations syndicales puisse se développer de manière plus approfondie.

Pour autant, comme cela a été rappelé au fil des remarques précédentes, une évolution d'ensemble des institutions constitue un chantier de vaste ampleur. Il apparaît donc utile de définir les perspectives générales avant de pouvoir procéder à d'éventuels ajustements. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie invite les partenaires sociaux de la branche à négocier sur ce point le plus rapidement possible.

Une redéfinition de l'assiette et des modalités de financement et de recouvrement des contributions des employeurs des IEG suppose qu'ait lieu cette négociation entre partenaires sociaux de la branche IEG. Si quelques solutions possibles ont pu être envisagées notamment pour améliorer la rigueur et l'encadrement de gestion de la CCAS et améliorer la gouvernance de l'institution sociale, cette démarche ne pourra être poursuivie qu'à partir des négociations qui devront avoir lieu dans ce domaine le plus rapidement possible.

4. Une volonté d'efficacité croissante et de meilleure gestion des institutions

La Cour dresse un état des lieux des pratiques de gestion des différentes institutions contrôlées. Elle relève des procédures d'une insuffisance rigueur. Elle considère également que les moyens déployés ne sont pas nécessairement proportionnés aux tâches à accomplir.

On ne peut que partager la préoccupation exprimée par la Cour. Il va de soi qu'il appartient aux institutions concernées d'apporter tous éléments nécessaires pour éclairer la situation et indiquer les actions qu'elles entendent mettre en œuvre. Deux remarques peuvent être formulées au titre du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :

- *une rationalisation de la gestion devra effectivement être mise en œuvre par les organes dirigeants des diverses institutions. Cela passe par des procédures d'une rigueur accrue que le ministère incitera fortement à mettre en place ;*
- *les efforts doivent se poursuivre de façon à ce que les personnels relevant du statut IEG bénéficient, à dépenses constantes, de prestations de qualité supérieure. Les institutions sociales elles-mêmes ne peuvent manquer d'être sensibles à ce souhait.*

5. Le souhait d'une clarification du rôle de la tutelle

La Cour insiste à plusieurs reprises sur les conditions du contrôle prévu par l'Etat sur les institutions sociales dans des conditions exorbitantes du droit commun. Ces observations de la Cour appellent plusieurs remarques :

- *il convient de rechercher une intervention plus structurée des employeurs dans l'ensemble du dispositif des activités sociales, même si des modalités spécifiques doivent être envisagées en lien avec la nature du statut des IEG ;*
- *dans le contexte d'ouverture des marchés, il semble difficilement concevable qu'une confusion des rôles s'établisse amenant l'Etat à s'impliquer dans les modalités quotidiennes de gestion d'institutions sociales de la branche ;*
- *l'implication de l'Etat est différente selon que l'on envisage les activités sociales ou le régime d'assurance maladie. Sur le premier point, l'analyse précédente aboutit à la nécessité d'un engagement des entreprises. Sur le second, le lien des sujets traités avec des problématiques nationales comme l'évolution des régimes retraite ou maladie implique un rôle spécifique de l'Etat. Cet aspect est pris en compte dans la réforme en cours du régime d'assurance maladie avec une définition du rôle des autorités de tutelle.*

6. Commentaires sur les recommandations de la Cour

La Cour formule un ensemble de plus de trente recommandations. Sans reprendre ces dernières en détail, il est toutefois possible d'indiquer, pour celles qui relèvent du champ de compétence de l'administration, quelques observations générales :

- concernant les recommandations relatives aux CMCAS (n° 4 à 6), les évolutions en cours sur le régime maladie et la séparation avec les activités sociales devraient être de nature à répondre aux attentes de la Cour ;*
 - concernant le chiffrage des mesures bénévoles et l'établissement d'un tableau global des emplois et des ressources (n° 7 et 8) le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie soutient la demande de la Cour et veillera à ce qu'elle soit relayée auprès des divers acteurs ;*
 - concernant les règles applicables au 1 % (n° 11 à 12), une négociation sur ce point serait utile afin d'améliorer ce système. En tout état de cause, cette démarche constitue un chantier de vaste ampleur pour les prochains mois. Les divers éléments de ce chantier ne sauraient être traités isolément ;*
 - concernant la réforme du régime maladie (n° 13 à 19), les orientations indiquées par la Cour rejoignent les préoccupations des administrations et les voies retenue dans le cadre des textes envisagés pour le régime maladie ;*
 - concernant le fonctionnement de la CCAS et des CMCAS (n° 24 à 33), le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie se fera l'écho des demandes de la Cour et soutiendra tout particulièrement son souhait de voir réduits les frais de fonctionnement et de structure afin de mettre en œuvre une gestion optimisée des activités sociales.*
-

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

Je partage globalement les conclusions qui m'ont été communiquées sur les principaux constats et recommandations de la Cour.

L'annexe suivante complète de manière plus détaillée les observations de ce rapport public thématique.

ANNEXE**Recommandation 13 : Supprimer la fiction juridique actuelle d'un régime spécial intégrant régime de base et prestations complémentaires.**

Le régime spécial d'assurance maladie du personnel des IEG apparaît en effet reposer sur une organisation juridique qui ne traduit pas la réalité des prestations servies par le régime puisque les assurés des IEG sont, d'une part affiliés au régime général qui assure le financement des prestation de base, et d'autre part bénéficient de prestations complémentaires.

Supprimer cette fiction juridique, tout en maintenant le niveau de prestations pour les actifs comme pour les inactifs, implique la création d'un régime de prévoyance obligatoire qui reprenne les prestations assurées par la partie « complémentaire » du régime spécial actuel.

La gestion de ce régime de prévoyance devrait être coordonnée avec celle du régime de base de manière à maintenir la qualité du service des prestations pour les bénéficiaires.

Recommandation 14 : Appliquer les règles de l'assiette des cotisations des employeurs du régime général aux cotisations des employeurs des IEG à la branche maladie du RG, à la branche famille et à la CNSA.

Les distorsions relevées par la Cour dans l'assiette des cotisations des employeurs des IEG à la branche maladie, à la branche famille et à la CNSA paraissent contraire à l'équité entre cotisants au sein d'un même régime et ne sont pas justifiées. Un alignement sur l'assiette des cotisations du régime général éviterait en outre tout risque de contentieux communautaire, en termes de distorsion de concurrence invoquant la réduction d'assiette.

Recommandation 15 : Fixer des taux de cotisation exactement proportionnés à la part des prestations dont bénéficient les électriciens et gaziers parmi celles qu'attribuent la branche maladie et la branche famille.

Concernant la branche maladie, il est également cohérent et équitable de fixer un taux de cotisation, pour les IEG, proportionné aux prestations dont bénéficient les électriciens et les gaziers, soit les prestations en nature du régime général. Concernant la branche famille, les évolutions récentes vont dans le sens de l'application du droit commun. Il peut être rappelé

qu'un taux de cotisation de 5,4 % a été fixé pour les fonctionnaires de l'Etat, de La Poste et de France Telecom. Cette évolution serait également souhaitable s'agissant des agents des industries électriques et gazières et de leurs familles.

Recommandation 16 : *Comme l'a préconisé la Cour dans son rapport sur la sécurité sociale de 2006, réexaminer le principe de la délégation de gestion du régime général et, à défaut, réviser le mode de calcul des remises de gestion accordées aux CMCAS pour la gestion du régime général.*

L'amélioration de la gestion des prestations du régime spécial de maladie conduit en effet, comme le relève la Cour, à réexaminer le principe de délégation du régime général.

Les partenaires sociaux de la branche ont adopté, le 6 septembre dernier, un relevé de propositions visant, en particulier, à centraliser la gestion du régime spécial de maladie et à séparer clairement la gestion du régime spécial de maladie de la gestion des activités sociales de la branche que continueraient à assurer les CMCAS.

Le Gouvernement a fait part de son accord sur la mise en œuvre de ces propositions.

Dans ce cadre, la gestion du régime spécial de maladie serait confiée à une caisse nationale nouvelle. Il serait mis fin aux délégations de gestion aux CMCAS. Cette gestion s'appuierait sur un partenariat renforcé avec la branche maladie du régime général qui assurerait la liquidation des prestations de base ainsi que des prestations complémentaires. Les modalités de détermination des remises de gestion de la branche maladie du régime général à la nouvelle caisse, au titre de sa participation à la gestion des prestations de base du régime général, seraient fixées par voie conventionnelle, sur la base d'une évaluation précise et régulière des charges supportées par chaque partenaire. Il en irait de même pour les frais de gestion alloués par la nouvelle caisse à la branche maladie du régime général au titre de sa participation à la gestion des prestations complémentaires.

Les projets de textes réglementaires, en cours d'élaboration, devraient être publiés avant la fin du premier trimestre 2007.

Recommandation 17 : *Transformer le régime complémentaire d'assurance maladie et maternité en un régime de prévoyance obligatoire.*

La transformation du régime complémentaire d'assurance maladie et maternité contribuerait certainement au rapprochement de la protection sociale de la branche des industries électriques et gazières avec le droit commun des autres branches professionnelles, pour ce qui concerne les prestations en nature.

Toutefois, une telle évolution devrait préserver la solidarité entre actifs et inactifs existant dans le régime actuel.

Certaines branches professionnelles ont mis en place des régimes de prévoyance, obligatoires pour les actifs et ouverts à l'adhésion individuelle pour les retraités, dans des conditions assurant une réelle solidarité entre actifs et retraités, et sans que cela constitue, pour les entreprises concernées, un engagement devant faire l'objet de provisions dans leurs comptes.

Le développement de la prévoyance dans les conditions de droit commun (cf. art. L 713-1 du Code du travail) est d'ailleurs possible dans la branche des industries électriques et gazières dans le cadre juridique actuel. Il appartient ainsi aux partenaires sociaux de se saisir, s'ils le souhaitent, de cette question.

Recommandation 18 : *Mettre en place un cadre paritaire de la gestion du régime complémentaire portant sur la totalité des prestations, quel qu'en soit le bénéficiaire, et supprimer les pouvoirs de contrôle de l'Etat.*

La recommandation de la Cour paraît s'inscrire dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation précédente visant à la transformation du régime complémentaire en régime de prévoyance de droit commun.

Recommandation 19 : *Adapter le dimensionnement du réseau des CMCAS en fonction des missions qu'elles peuvent exercer utilement.*

S'agissant de la gestion du régime spécial d'assurance maladie, le relevé de propositions précité du 6 septembre prévoit un recentrage des CMCAS sur les missions des activités sociales. A compter de la mise en œuvre de la réforme de l'organisation administrative de ce régime évoquée supra, prévue à partir du deuxième trimestre 2007, les CMCAS ne devraient plus assumer de tâches de gestion du régime spécial de maladie. A ce seul titre, et sans préjuger d'autres adaptations pouvant également paraître souhaitables, le dimensionnement de leur réseau devrait être adapté dès l'année 2007.

Recommandation 20 : *Prévoir l'application des prélèvements sociaux (contribution de 2,5 % sur les cotisations perçues mise à la charge des organismes complémentaires de protection sociale et taxe de 8 % sur les contributions versées par les employeurs pour le financement de prestations complémentaires de prévoyance) à la part du prélèvement de 1 % qui est consacrée au financement des prestations attribuées indépendamment de la situation personnelle des bénéficiaires.*

La Cour des comptes préconise d'appliquer aux IEG, d'une part la contribution de 2,5 % due par les organismes assureurs au fonds CMU (articles L. 862-4 et suivants du code de la sécurité sociale), d'autre part la taxe de 8 % sur les contributions versées par les employeurs pour le financement de prestations complémentaires de prévoyance (articles L. 137-1 et suivants du même code).

Ainsi que l'a souligné la Cour, cette réforme nécessiterait une modification des dispositions législatives applicables. En effet :

- * aux termes de l'article L. 862-4 précité, seules sont redevables de la contribution de 2,5 % les mutuelles régies par le code de la mutualité, les institutions de prévoyance régies par le code de la sécurité sociale, et les entreprises d'assurance régies par le code des assurances ;*
- * quant aux régimes de prévoyance complémentaire, en application de l'article 1er de la loi n° 89-1009 du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques, seules ces trois structures juridiques (mutuelles, institutions de prévoyance, entreprises d'assurance) sont habilitées à les mettre en œuvre.*

Sur le fond, la réforme proposée par la Cour paraît justifiée. Sa mise en œuvre s'inscrit dans le cadre de la transformation du régime complémentaire maladie en régime de prévoyance de droit commun comme envisagé par la recommandation n° 17.

Recommandation 21 : Pour l'ensemble des institutions sociales : examiner l'opportunité de mieux prendre en compte la garde des jeunes enfants et les besoins des personnes âgées ou dépendantes.

Ainsi que la Cour le relève, les fonds consacrés par les institutions sociales des IEG au paiement d'aides ménagères ainsi qu'à l'amélioration de l'habitat paraissent relativement peu élevés au regard des actions engagées par les autres régimes de protection sociale dans le cadre de leur action sociale. La situation semble être la même en ce qui concerne les ressources consacrées à aider les parents qui supportent des frais de crèche.

Recommandation 26 : En matière d'assurances, mettre en concurrence les prestataires potentiels et conclure des conventions prévoyant les prestations, une rémunération strictement proportionnée à celles-ci et des rapports exclusifs avec elle.

La proposition de la Cour paraît entièrement justifiée et il paraît souhaitable qu'elle puisse être mise en œuvre dans le meilleur délai.

Formation professionnelle continue (Cf. Chapitre I, I B. 3 pages 13 et suivantes)

L'Institut de formation, de recherche et de promotion (IFOREP) est un organisme de formation important de type associatif déclaré sous le numéro 11 93 05274 93 (anciennement domicilié dans les Yvelines) auprès du service régional de contrôle de la formation professionnelle d'Ile-de-France (Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle d'Ile-de-France) depuis le 27 août 1976, code NAF 804 D (autres enseignements).

L'examen de ses trois derniers bilans pédagogiques et financiers (2003-2004-2005) servis en application de l'article L. 920-5 du code du travail montre qu'il fait appel essentiellement à des travailleurs indépendants (107) pour 4 634 heures délivrées en 2004 et 3 886 en 2005 ou à des formateurs occasionnels salariés (146) dont l'activité de formation est inférieure à 30 jours par an pour 2 793 heures de formation dispensées en 2004 et 3 088 en 2005. Seuls 13 salariés sous contrat à durée indéterminée figurent au nombre des moyens formateurs dont dispose cet Institut. Le statut et le nombre des personnes dispensant des heures de formations sont déclarés de manière identique sur les années 2003, 2004 et 2005. L'IFOREP bénéficie d'une exonération de TVA depuis le 01 juin 1995.

Le chiffre d'affaires de l'IFOREP est passé de 5 910 756 euros en 2003 à 6 012 945 en 2005. Il était de 5 706 497 en 2004. L'origine de ses produits provient exclusivement d'entreprises pour la formation de leurs salariés et de quelques produits financiers ou exceptionnels. Le nombre de salariés formés est en diminution il passe de 5 053 en 2003 à 4 790 en, 2004 et 4 563 en 2005 ; le nombre d'heures stagiaires s'établit respectivement à 114 797 pour 2003, 111 141 pour 2004 et 111 083 en 2005. La durée moyenne de formation est stable : 22,71 heures en 2003, 23,20 heures en 2004 et 24,34 heures en 2005.

L'IFOREP ne déclare conduire aucune autre activité que celle consacrée à la formation professionnelle continue ; les formations dispensées ne se rattachent à aucune des références des niveaux proposés dans le bilan (niveaux I à VI) ; aucune mention relative à des formations diplômantes type BAFA ou BAFD n'est précisée.

Compte tenu de ces éléments et au regard des constats relevés par la Cour (notamment aux pages 10 et 16) il pourrait être utilement rappelé à l'IFOREP, au titre des recommandations de la Cour précisées page 29, que les organismes à activités multiples sont tenus, en application de l'article L. 920-8 du code travail, de suivre d'une façon distincte en comptabilité l'activité au titre de la formation professionnelle continue, c'est-à-dire la réalisation de prestations de formation entrant expressément dans le champ d'application défini à l'article L. 900-2 du code précité et dans le respect des conditions mentionnées à l'article L. 920-1 du même code.

**RÉPONSE COMMUNE DE LA
PRÉSIDENTE DE LA CAISSE CENTRALE D'ACTIVITÉS SOCIALES
DU PERSONNEL DES INDUSTRIES ELECTRIQUES
ET GAZIÈRES (CCAS)
ET DU
PRÉSIDENT DU COMITÉ DE COORDINATION DES CAISSES
MUTUELLES COMPLÉMENTAIRES ET D'ACTION SOCIALE
(CMCAS)**

INTRODUCTION

Au terme d'opérations de contrôle approfondies engagées il y a plus de trois ans, le rapport thématique de la Cour des comptes sur les Organismes sociaux et mutualistes des Industries Electrique et Gazière (IEG) aurait dû, en principe, prendre en compte les réponses fournies aux 800 pages des Relevés de Constatations Provisoires (RCP) de la Cour il y a près de 18 mois, par les organismes contrôlés. Or, certaines des appréciations caricaturales présentes dans ces premières constatations sont aujourd'hui absentes. Les détracteurs des activités sociales et mutualistes des électriciens et gaziers en ont publiquement exprimé leur dépit à l'occasion de la publicité donné à ce projet de rapport par les médias, en parfaite violation de la confidentialité requise.

Pour autant, la logique politique qui affectait l'ensemble des travaux du contrôle demeure tout au long du rapport. Il est toujours imprégné de la volonté de justifier à tout prix des conclusions posées en préalable. Il tente de fournir une caution doctrinale à la remise en cause des activités sociales telles qu'elles ont été conçues dès 1946 et telles qu'elles se sont transformées et continuent de se transformer, sous l'impulsion des bénéficiaires et des élus et mandatés des fédérations syndicales en charge de leur gestion. Guidé par la démarche du « ce qu'il fallait démontrer », le rapport affirme aujourd'hui dès son introduction « De ce fait, ils (les Organismes sociaux et mutualistes) sont de plus en plus inadaptés au monde actuel ». Comme les conclusions du précédent contrôle, conduit en 1990, il est ainsi dans le droit fil de ce qui, dès la création des activités sociales à la Libération, faisait dire à la presse : « Monsieur Marcel Paul nous ruine ».

Au moment où les conquêtes sociales des salariés sont bafouées, où des pans entiers de notre économie sont structurés à la mode MEDEF, où les droits élémentaires à la santé, au logement, à l'emploi sont niés, la Cour des comptes présente un rapport dont la finalité est de donner aux pouvoirs publics et au patronat les arguments dont ils ont besoin pour changer en profondeur le cadre juridique de nos Organismes sociaux et mutualistes et diminuer les droits des salariés de la branche des IEG.

A cet effet, la Cour n'hésite pas à présenter les conquêtes sociales des électriciens et gaziers comme des abus de droit, les salariés de la branche des IEG comme des privilégiés, caricaturant les "avantages" obtenus et occultant le fait qu'ils sont le fruit des luttes et négociations sociales dans les entreprises. L'ensemble est construit de façon à justifier une remise en cause de la spécificité des activités sociales et mutualistes des IEG et des moyens attribués au regard des missions particulières qui sont les leurs.

En effet les salariés de l'énergie qu'ils soient du privé ou du public ont en charge un élément fondamental de la vie du pays.

Pour les besoins de sa démonstration la Cour omet tout ce qui fait l'exemplarité des Organismes, leurs acquis, leur apport à l'économie sociale et solidaire, leurs réponses aux besoins et attentes des bénéficiaires, leur effet sur l'économie locale, sur l'emploi et l'aménagement du territoire.

Ainsi pour la C.C.A.S. il convient de rappeler:

- *le premier acteur du tourisme social en France avec aujourd'hui près de 400.000 personnes qui séjournent tous les ans dans l'un de ses centres adultes ;*
- *qu'elle accueille 35 000 jeunes dans ses centres de vacances et de loisirs ;*
- *qu'elle gère 109 centres adultes et 106 centres jeunes et participe dans 23 SCI ;*
- *qu'elle met à disposition de la BSV (Bourse Solidarité Vacances), 2.624 places dans ses centres de vacances ;*
- *qu'elle met à disposition, en partenariat avec le secours populaire français, 304 places pour des jeunes de familles démunies ;*
- *qu'elle accueille 152 enfants de Palestine, d'Israël, d'Algérie, du Burkina Faso, de Biélorussie*
- *qu'elle présente 1.175 spectacles vivants dans tous les domaines culturels ce qui fait d'elle le premier producteur de spectacles en France et l'un des acteurs majeurs de l'aide à la jeune création ;*
- *qu'elle accueille 782 adultes et enfants en situation de handicap ;*
- *qu'elle sert 6 200.000 repas dans 133 restaurants ;*
- *qu'elle utilise quotidiennement des produits issus du commerce équitable ;*

- *qu'elle participe à des projets solidaires locaux comme par exemple, la mise à disposition du centre de vacances de Pont de Claix (38) dans le cadre de la loi sur le grand froid qui permet depuis trois ans à une cinquantaine de sans-logis de passer l'hiver au chaud et ce sous le contrôle de la préfecture de l'Isère qui vient une fois de plus d'adresser ses remerciements aux électriciens et gaziers pour leur engagement solidaire.*

Les Organismes sociaux des IEG ont une organisation et des missions tout à fait spécifiques qui les placent dans un cadre juridique précis, ne pouvant être calqué ou apprécié à l'aune du droit commun.

Les préconisations sont structurées par la recherche à tout prix d'un modèle unique, et des présupposés idéologiques qui voudraient qu'il ne soit de bonne « gouvernance » que soumise à la tutelle des employeurs et de saines activités sociales que si elles ne coûtent pas trop et sont conduites dans une logique strictement marchande. Pour ce faire demeure l'occultation de tout ce qui contrarie ce raisonnement, même si cela conduit la Cour à apprécier négativement ce dont elle devrait se satisfaire, ou à stigmatiser ce qui partout ailleurs relève de la règle.

Nombre de ses appréciations apparaissent subjectives ou d'opportunité, en tout cas étrangères à ce qui relève de sa mission naturelle de contrôle du respect des textes législatifs et de la qualité de la gestion.

La Cour tait tout autant l'ensemble des évolutions et transformations, parfaitement connues d'elles, conduites à l'initiative des Organismes eux-mêmes, sous l'impulsion et en concertation avec leurs bénéficiaires.

La durée du contrôle, 18 mois, les moyens qui y ont été employés - dont 8 contrôleurs en permanence - donnent la mesure de l'enjeu que constituait le contrôle des Organismes sociaux et mutualistes mais démontrent également leur rôle prépondérant et irremplaçable. Tout en critiquant la nature et le niveau des prestations, la Cour des comptes doit pourtant en reconnaître l'importance et la qualité, qu'il convient de rappeler rapidement :

La restauration.

6,2 millions de repas servis dans 133 restaurants d'entreprises auxquels il faut ajouter les repas consommés dans les restaurants inter-entreprises. 70 000 cartes d'accès ont été utilisées au moins une fois au 3^{ème} trimestre 2005.

Dans une recherche prioritaire de la qualité du service rendu, la CCAS maintient des restaurants en dépit du faible nombre de repas servis pour assurer au plus grand nombre des agents des IEG une restauration de qualité sur leur lieu de travail ou à proximité. Parallèlement, elle garantit le statut et les conditions de travail des personnels qui assurent cette prestation.

Ces choix conduisent évidemment à des coûts de revient difficilement comparables entre eux :

- le prix de revient du repas dans les restaurants à plus de 500 couverts est en moyenne de 10€ alors qu'il est de 15 € en moyenne pour les restaurants à moins de 90 couverts

– 60 % des restaurants servent moins de 150 couverts journaliers.

Les vacances

A l'heure où moins de 1 Français sur 2 part effectivement en vacances avec, au surplus, une réduction notable du nombre moyen de jours passés hors du domicile sur ces dernières années, la démarche de la CCAS est guidée par la volonté d'assurer un droit aux vacances de qualité pour tous. Elle permet le départ de 90.000 familles, soit environ 400 000 personnes dans plus de 250 centres de vacances à des coûts de séjours avantageux pour tous les bénéficiaires.

Il en va de même pour le départ des enfants et des jeunes : alors que chaque année les organisations caritatives organisent des journées à la mer pour des milliers d'enfants ne partant jamais en vacances, la CCAS organise des séjours pour plus de 35.000 jeunes de 6 à 17 ans ;

Globalement le taux de départ des agents des IEG est nettement supérieur à la moyenne nationale, puisque sur la même base de calcul que le ministère du Tourisme on peut estimer que le taux de départ des électriciens et gaziers dépasse 70 %.

Les assurances

Avec 360 000 contrats la CCAS connaît des situations contrastées. En effet alors que les contrats Auto et Multirisques Habitation enregistrent une érosion en grande part liée à la multiplication des acteurs de l'assurance (banques, organismes de crédit,...) le contrat dépendance, pour lequel la CCAS a été pionnière, augmente au cours des cinq dernières années sous l'effet du vieillissement des bénéficiaires et la pyramide des âges des actifs.

Les études comparatives conduites, en particulier lors des renouvellements de contrats, confirment régulièrement le caractère performant des couvertures offertes qui respectent l'esprit de solidarité d'origine, permettent par exemple à des jeunes conducteurs et des conducteurs de deux roues de s'assurer avec la CCAS alors qu'ils sont souvent exclus par des tarifs prohibitifs des contrats automobiles.

L'action sanitaire et sociale

Il convient de noter l'importance du travail de proximité conduit dans ce domaine par les CMCAS :

- *le soutien des personnes âgées et isolées avec des mesures comme la télé assistance pour aider au maintien à domicile ;*
- *la mise en place de réseaux solidaires ayant pour objectif d'aller à la rencontre de personnes en difficulté ou victimes d'isolement quel que soit leur âge ;*
- *le versement d'indemnités de moyens d'existence lors de maladies de longue durée ;*
- *l'attribution de prestations extra légales pour aider les familles en charge d'enfants scolarisés ;*
- *l'attribution d'une aide mensuelle pour les personnes atteintes de handicap ;*
- *l'attribution d'une aide ménagère après une hospitalisation.*

La CCAS conduit une politique de santé et de prévention depuis plusieurs années au travers de cinq centres de santé ouverts à l'ensemble de la population locale. Inscrits aujourd'hui dans un réseau partenarial de proximité, ils continuent de participer d'une réponse en matière de politique de santé publique au travers de 220 000 consultations annuelles.

La protection sociale

Avec 570 000 bénéficiaires, le régime spécial d'assurance maladie maternité assure une couverture solidaire aux salariés et retraités avec une extension possible aux ayants droit – conjoint ou enfants – à faibles ressources.

Il est de plus le seul régime légal géré exclusivement par les représentants des salariés. Globalement les remboursements représentent 90 % des dépenses de santé engagées pour 11 millions de dossiers maladies traités annuellement.

Depuis les années 90, alors que les progrès de la médecine s'accélèrent, des régressions majeures sont intervenues en matière de protection sociale instaurant de nouvelles charges financières pour les assurés sociaux. En outre l'irruption des compagnies d'assurances privées dans les domaines de la santé écarte un nombre toujours croissant de personnes d'un véritable et complet accès aux soins.

Ces activités se développent et leur efficacité sociale s'accroît. Si, comme dans tout autre organisme cela reste perfectible, les constatations de la Cour tout au long de son rapport ainsi qu'une analyse objective auraient dû la conduire à des conclusions soulignant nombre de ces aspects positifs.

Depuis les années 90, l'environnement des organismes sociaux et la situation des salariés pour lesquels ils œuvrent ont considérablement évolué.

En 2000, la transposition en droit français des directives européennes a ouvert le secteur de l'énergie à la libre concurrence et a mis fin au monopole public sur le gaz et l'électricité.

En 2004 les entreprises publiques Electricité de France et Gaz de France ont été transformées en sociétés anonymes avec l'ouverture à des capitaux privés. L'année 2006 a vu l'échec des tentatives de privatisation avec le projet de fusion Gaz de France- SUEZ.

Aujourd'hui, pour la Cour, les organismes sociaux ignorants de ces évolutions seraient devenus obsolètes et constituerait un frein au développement de la société ultra libérale.

Pour parvenir à la conclusion qu'elle s'était assignée, la Cour s'emploie donc principalement, sinon exclusivement, à déclarer les Organismes sociaux et mutualistes « inadaptés au monde actuel » et donc à préconiser la modification des textes actuellement en vigueur. Au-delà des organismes sociaux, ce sont les institutions représentatives du personnel des Industries électrique et gazière qui sont visées. La Cour des comptes omet que cela relève, suppose et impose des négociations, dans le cadre de la branche, entre les fédérations syndicales, les pouvoirs publics et les employeurs. Les organismes ne revendiquent pas l'infailibilité : certaines des observations de la Cour, rejoignent leurs propres analyses. Ils s'emploient en permanence, sans avoir pour cela attendu d'être contrôlés, à rechercher l'amélioration constante de leur fonctionnement pour la satisfaction toujours croissante des bénéficiaires et l'optimisation des moyens employés. Dès lors, sans entrer dans le détail des allégations de la Cour, les Organismes sociaux et mutualistes entendent faire valoir leurs propres analyses et formuler un ensemble d'observations permettant d'appréhender ce qu'ils sont, ce que sont leurs réalisations, leurs objectifs et les enjeux de leurs évolutions.

1. Les Structures qui composent les Organismes sociaux et mutualistes

Les Caisses Mutualistes Complémentaires d'Action Sociale (CMCAS) réalisent les activités sociales de proximité et assurent la gestion du régime de maladie et de maternité des agents des IEG. Leur action sanitaire et sociale est mise en œuvre, au seul bénéfice des personnels actifs et inactifs des IEG.

La Caisse Centrale d'Activités Sociales (CCAS), organisme de droit privé, est chargée de gérer les activités sociales nationales pour les personnels actifs et inactifs de la branche des industries électriques et gazières.

Le Comité de Coordination des CMCAS :

- répartit entre la CCAS et les CMCAS le 1 % affecté aux activités sociales et de santé ;*
- assure une mission de représentation des CMCAS auprès des autorités de tutelle ;*
- exprime son avis et formule des propositions sur les questions d'ordre général intéressant les CMCAS ;*
- centralise depuis 2000 les résultats du régime de maladie et de maternité des agents des IEG.*

La CCAS et le Comité de Coordination des CMCAS ont créé, pour répondre à leurs besoins spécifiques de formation, tant dans le domaine socio-éducatif que professionnel, une association, l'Institut de Formation, de Recherche et de Promotion (IFOREP) qui a également des activités d'information, de communication et de recherche.

Sous le prétexte de rechercher une simplification et pour justifier la réduction de leurs moyens, la Cour des comptes veut ignorer la spécificité des organismes sociaux et mutualistes et proposer leur refonte en les alignant sur les minima du droit commun. Cela aurait notamment pour conséquence de priver les retraités du bénéfice des activités sociales et mutualistes.

a - les particularismes

Depuis leur création, il n'y a pas une superposition des organismes, mais une complémentarité qui n'a fait que se renforcer au cours du temps y compris dans la période examinée. Les organismes participent d'un système social axé sur la satisfaction des besoins non seulement des agents actifs mais aussi, et c'est l'une de ses particularités les plus essentielles, des inactifs des Industries électrique et gazière. Ils occupent une place particulière dans le paysage social de la France et constituent une référence pour le monde du travail.

Le Ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire rappelait dans sa réponse à la Cour lors du contrôle de 1989 que le régime spécial et les activités sociales des I.E.G. ont été institués en 1946 pour « renforcer l'efficacité des services publics de l'électricité et du gaz ».

Avec la loi du 10 février 2000 sur la modernisation et le développement du service public du gaz et de l'électricité, le législateur a encore récemment confirmé les missions de service public dévolues aux

entreprises tant publiques que privées de la branche et à travers elles aux salariés qui les composent. La Cour ne peut l'ignorer dans ses conclusions.

Les activités sociales proposées par les Organismes sociaux doivent répondre en permanence au principe d'égalité de traitement pour l'ensemble des bénéficiaires, ce qui implique cohérence et harmonisation. La Cour reconnaît d'ailleurs les progrès réalisés en ce domaine depuis le précédent contrôle.

Quand bien même les organismes sociaux et mutualistes n'entrent pas dans des modèles préétablis, il n'y a pas d'incertitude quant à la nature juridique des organismes. Il n'existe aucune nécessité de remise en cause, qu'il s'agisse de leur gestion par les représentants des seuls bénéficiaires ou du niveau des avantages sociaux.

L'évolution structurelle des organismes ne doit pas passer par la négation de leurs spécificités, mais par leur adaptation, en tant que de besoin, aux missions qui leur sont dévolues. Elle ne peut être le fait de la Cour des comptes dans un débat dont sont exclus les partenaires sociaux et les pouvoirs publics.

b - la démocratie et la proximité

La gestion des Organismes sociaux et mutualistes a été confiée aux seuls salariés, eux-mêmes élus ou mandatés, sur la base de la représentativité de leurs organisations syndicales. Ce mode de désignation des représentants des salariés différencie la C.C.A.S., les C.M.C.A.S. et les Sections Locales de Vote (SLV), des Comités d'Entreprise et renforce le processus démocratique de « gouvernance ».

Comme le reconnaît la Cour, les SLV ont un rôle essentiel de proximité. Dans le souci d'un maximum d'efficacité sociale, les CMCAS en adaptent le découpage afin qu'elles soient accessibles par toutes les populations couvertes et en cohérence avec l'implantation des unités des entreprises. Il est donc parfaitement normal que le découpage des SLV soit hétérogène puisqu'il correspond à la répartition de la population des bénéficiaires sur le territoire.

Les activités de ces structures locales ne peuvent se mesurer en terme de rentabilité économique car elles participent à une réponse sociale aux besoins des agents et de leur famille. La meilleure démonstration de la valeur ajoutée des SLV et des activités qu'elles développent dans la proximité, réside dans l'intérêt que portent les agents aux élections de leurs membres.

Il n'est, dès lors, pas admissible que la Cour dénonce les SLV comme « le lieu et le cadre de l'information et de la mobilisation syndicale » alors qu'elle note que la gestion des actions de proximité est assurée au quotidien par les élus de SLV.

c - le droit commun

Ce qui est qualifié par la Cour de droit commun n'est en fait que le minimum des obligations incombant aux employeurs. Les améliorations obtenues par les électriciens et les gaziers depuis près de 60 ans, ne peuvent être effacées d'un revers de manche sous des prétextes de rentabilité, de modernité ou d'égalitarisme. Tout au contraire, elles devraient être un élément de référence pour faire progresser les droits de l'ensemble des salariés.

Lorsque la Cour évoque la « gouvernance » des Organismes, elle fait là encore référence à un « droit commun » conduisant à annihiler les effets d'un processus démocratique exceptionnel en les mettant sous tutelle patronale.

La Cour préconise la transformation de la CCAS en un Comité d'Entreprise et ce plus particulièrement pour imposer la participation de l'employeur à la gestion des activités sociales comme un principe général et une garantie de bonne gestion.

Elle préconise ainsi la modification du Statut pour substituer au contrôle de l'Etat celui du chef d'entreprise, lui conférant au passage la fixation de l'ordre du jour des instances délibératives, le contrôle de l'utilisation des moyens et le pouvoir de contester les décisions des instances délibérantes.

Les électriciens et gaziers ont tout à perdre à un tel encadrement.

La volonté de la Cour, même sous l'affirmation prudente mais fallacieuse d'un raisonnement « à Statut du Personnel constant », ne tend qu'à gommer les particularités pour opérer un nivelingement vers le bas.

C'est d'ailleurs au prix d'une ignorance criante de ce que sont les Comités d'Entreprise, de la réalité de leurs prérogatives, de la façon dont ils fonctionnent et des difficultés auxquelles ils peuvent être confrontés, que la Cour prône une telle transformation.

Contrairement à ce qu'elle affirme, la participation de l'employeur à la gestion des activités sociales et de santé n'est ni un principe général ni une garantie de bonne « gouvernance ».

C'est dans ce cadre général que la Cour préconise également la modification de la désignation des administratrices et administrateurs de la CCAS, résultat conjoint d'une élection et d'un mandatement syndical acté par le décret de nomination que leur confère la légitimité du choix des salariés. Elle préconise une élection directe mais dans le même temps, une réduction plus que significative de leurs responsabilités.

Pour autant qu'il soit utile ou nécessaire de préciser les règles de droit applicables aux Organismes sociaux et mutualistes, ces précisions doivent confirmer la voie singulière dans laquelle ils sont inscrits depuis leur création.

En tout état de cause, il n'appartient ni à la C.C.A.S., ni au Comité de Coordination des CMCAS, de discuter de ces recommandations qui relèvent comme cela a déjà été souligné du domaine des négociations entre les fédérations syndicales, les employeurs et les pouvoirs publics

Aucun principe général du droit, aucune règle, n'impose qu'ils soient soumis à des dispositions normatives et restrictives pour les priver de leurs spécificités.

Les recommandations de la Cour tendant à calquer l'organisation des Organismes sociaux et mutualistes sur celle des Comités d'Entreprise méconnaissent ainsi leurs particularismes, leur histoire, leurs acquis et plus simplement le cadre juridique qui les encadre. Ces recommandations sont pour le moins inadaptées et injustifiées.

Mais surtout, elles ne relèvent ni des missions de la Cour, ni de la compétence des Organismes contrôlés.

2. le financement des activités sociales et mutualistes

Pour arriver à la conclusion que les ressources des Organismes sociaux et mutualistes sont trop importantes, comparées à ce qui se fait dans le cadre du droit commun, la Cour additionne des éléments totalement hétérogènes voire incohérents et pour partie invérifiables : ressources du régime complémentaire d'assurance maladie et maternité, le 1 %, la participation des bénéficiaires, les mesures bénévoles des employeurs

De ce fait, le chiffre de 881M€ avancé par la Cour comme ressources des organismes est parfaitement erroné et surestimé. Il ne correspond en rien au budget géré par les organismes sociaux et mutualistes.⁴²

Ce qui est fondamentalement en cause, c'est la question même du financement des activités sociales et de leur niveau, « incompatible » aujourd'hui avec l'idée que certains se font des conquêtes sociales dans une société fondée sur la libre concurrence qui, s'agissant des IEG, doit caractériser aussi le marché de l'énergie.

42) *Les derniers décrets sur le régime interdisent l'agrégation de toutes ressources avec celles de celui-ci. Quant aux mesures bénévoles, la Cour reconnaît elle-même que les chiffres proviennent des entreprises, hors de tout contrôle et qu'elles relèvent au moins pour une part essentielle d'autres droits sociaux, d'autres champs d'action ou d'autres missions.*

De plus, la valorisation financière et comptable des « absences sociales » des représentants du personnel constitue une menace pour le fonctionnement de l'ensemble des institutions représentatives du personnel, toutes activités, toutes branches et tous régimes confondus.

a - le 1 %

D'origine, le mode de financement des activités sociales destinées aux électriciens et gaziers est fixé par l'article 25 du statut du personnel des IEG. Ce prélèvement est assis sur les recettes liées à la vente de l'électricité et du gaz et non sur la masse salariale : c'est la contribution des entreprises de distribution et de fourniture de l'énergie au financement des activités sociales et de santé des personnels relevant du Statut.

Il permet l'accès aux activités sociales et de santé non seulement aux actifs mais également aux retraités⁴³. C'est d'ailleurs la prise en compte, dans le calcul de l'assiette du prélèvement, des richesses créées qui permet d'organiser un tel régime de solidarité.

La raison d'origine de ce mode de financement est aujourd'hui toujours aussi pertinente. Le législateur de 1946 accordant une indemnisation aux actionnaires des IEG lors de leur nationalisation a considéré qu'un financement équivalent devait être réservé aux activités sociales du personnel participant à ce nouveau service public. Si au bout de 50 ans cette indemnisation a disparu, il n'en est évidemment pas de même pour les besoins sociaux des agents actifs et inactifs comme le démontrent leur attachement et leur participation aux prestations servies par les organismes.

Il reste aujourd'hui équitable et donc socialement juste, de faire porter le financement des activités sociales sur les recettes d'exploitation, en lien direct avec le travail accompli par les salariés des entreprises, car ce sont eux qui sont à l'origine directe des recettes d'exploitation. Il est surprenant que la Cour n'ait pas voulu voir l'intérêt de cette logique de financement liant le financement des activités sociales à la productivité des IEG.

Si les Industries électrique et gazière ont produit jusqu'ici une énergie considérée comme une des plus sûres et des moins chères dans le monde, c'est aussi en permettant à ses salariés de bénéficier d'un statut social parmi les plus avancés, grâce notamment à son mode de financement.

Enfin, la Cour omet encore que les activités sociales et de santé bénéficient non seulement aux actifs mais également aux retraités.

⁴³⁾ dans les IEG les retraités correspondent aux agents en inactivité de service

L'alignement sur le minimum du droit commun suggéré par la Cour ne pourrait avoir d'autre conséquence que de retirer aux organismes le moyen de faire face à leurs missions statutaires et ainsi de priver actifs et retraités des réponses adaptées à leurs besoins sociaux dans les domaines de compétences de la CCAS et des CMCAS.

Il faut néanmoins relever, comme l'a fait la Cour, que l'assiette du 1 % n'étant pas connue, les Organismes sociaux et mutualistes ne peuvent apprécier s'ils reçoivent l'intégralité des produits qui leur sont dus. La Cour a par ailleurs indiqué, sans en donner le détail qu'une partie des entreprises qui vendent de l'électricité et du gaz ne paient pas le 1 % dû.

Pour autant, la Cour se montre avare de préconisations sur les dispositions à mettre en place pour assurer aux organismes l'accès aux comptes des entreprises et la possibilité de vérifier l'exactitude et la justification de leurs versements et ce alors même que les organismes en font la demande constante depuis 1964.

Elle recommande néanmoins que les entreprises versent directement au Comité de Coordination des CMCAS, chargé d'en assurer la répartition leur part du 1 %, mesure également demandée depuis longtemps par les organismes.

De plus depuis l'ouverture des secteurs de l'énergie à la concurrence, toutes les entreprises de la branche des IEG ne sont pas assujetties au versement du 1 %.

Il devient donc nécessaire et urgent de compléter le cadre juridique du 1 % pour que l'ensemble des entreprises contribuant au processus de production, de transport, de distribution et de commercialisation de l'électricité et du gaz contribue au financement des activités sociales des personnels des Industries électrique et gazière.

b - les mesures bénévoles

Sous le qualificatif de mesures « bénévoles » la Cour amalgame:

- Des mesures qui sont supportées par les employeurs dans le droit commun et non imputées au budget des activités sociales : mise à disposition des locaux et moyens de fonctionnement, crédits d'heures ...

- Des mesures qui compensent la charge pour les Organismes sociaux et mutualistes des IEG, de missions assumées par d'autres institutions dans le régime de droit commun : toutes les charges de l'Action Sanitaire et Sociale

Sur le fond, il apparaît surtout qu'elle conteste le rôle actif des agents dans la gestion, dans la conception et dans la réalisation des activités sociales et mutualistes, ce qui est pourtant l'une de leurs particularités essentielles.

Ces mesures ne relèvent pas de la volonté des entreprises, mais sont le fruit de revendications et de concessions obtenues de longue date et formalisées dans les textes qui régissent les Organismes sociaux et mutualistes des IEG. Elles sont le fruit d'une négociation collective entre les partenaires sociaux, débouchant sur des règles qui permettent le fonctionnement des Organismes sociaux et mutualistes dans un cadre parfaitement défini.

En procédant ainsi, la Cour veut oublier que dans chacun de ces domaines, la loi n'a jamais fixé des maxima, mais des minima auxquels il n'est pas légalement possible de déroger dans un sens défavorable aux salariés.

Est-il besoin de rappeler que, par accords d'entreprise, les partenaires sociaux ont la possibilité de déroger au minimum légal, dès lors que ces accords aboutissent à la fixation d'une contribution plus avantageuse pour les salariés.

c - la comparaison avec le droit commun et la notion de « salaire différé »

La Cour incrimine un mode de financement qu'elle juge trop favorable aux salariés, et vante les mérites d'une redistribution monétaire directe (chèque vacances, chèque restaurant....).

Requalifiant ces avantages sociaux en « salaires différés », elle s'offusque qu'ils soient soustraits de l'assiette de l'impôt sur le revenu, ce qui pourtant est légalement le cas pour toutes les activités conduites par les comités d'entreprise.

Sans doute pense-t-elle que c'est sur de tels revenus que devraient être récupérées les évasions fiscales et les réductions liées au bouclier fiscal.

C'est au prix d'un raisonnement fallacieux qu'elle désigne les bénéficiaires comme des privilégiés, qui selon elle, percevraient au titre du 1 % un revenu complémentaire moyen de 120 euros mensuels.

En les agglomérant avec d'autres concours ayant un objet différent – cotisations au régime complémentaire d'assurance maladie, aux « mesures bénévoles », etc – et en recourant à des « hypothèses de calcul⁴⁴ » dépourvues de toute pertinence, elle en déduit que les actifs y gagneraient ainsi plus qu'un treizième mois.

Il aurait été souhaitable que la Cour retienne les chiffres pour ce qu'ils sont sans les dénaturer pour les besoins de sa démonstration ou les extrapoler au prix de raisonnements biaisés.

Rapporté au nombre d'ouvrants droits, le 1 % correspond à 1412 € environ, à rapprocher non de zéro mais de la situation prévalant dans les moins dotés des Comités d'Entreprise. Et la Cour des comptes ne propose pas d'attribuer la différence aux salariés, mais de les réorienter à destination des profits des entreprises.

Quant à affirmer que cette contribution serait mal appréhendée par les agents et les bénéficiaires, c'est leur faire l'injure de ne pas prendre la mesure - même critique - de leurs activités sociales et de ne pas lire ou de ne pas pouvoir comprendre les publications et informations dont ils sont régulièrement destinataires et qui leur rendent compte fidèlement de l'évolution des recettes, de leurs affectations budgétaires et de l'ensemble des réalisations, évolutions et projets.

Toutes les observations sur cette question du mode de financement des activités sociales n'ont pas d'autre objet que de légitimer le postulat selon lequel les Organismes sont trop richement dotés et dépensent trop. Ces observations remettent en cause des décennies de conquêtes sociales.

Ainsi, là encore, les recommandations de la Cour tendant à modifier le mode de calcul des ressources versées par les entreprises aux Organismes sociaux relèvent de la volonté de les réduire et de se placer dans une autre logique de redistribution des richesses au détriment des intérêts des salariés ayant participé à leur création

Elles sont inadaptées, injustifiées, et en tout état de cause ne peuvent relever ni des missions de la Cour, ni de la compétence des organismes contrôlés.

44) Cf. Rapport P.24 : « en prenant pour hypothèse que les activités sociales bénéficient à hauteur de 75 % aux agents en activité (ne serait ce qu'en raison de la présence plus fréquente d'enfants) et que les prestations maladie profitent en moyenne à hauteur de 47 % aux agents en activité, le supplément de rémunération annuelle par agent en activité stricto sensu apporté par l'ensemble des contributions des employeurs a atteint 3030 € environ pour l'exercice 2004-2005, soit 10 % de la rémunération annuelle brute moyenne .. »

3. la protection sociale

La Cour considère que le régime spécial d'assurance maladie est artificiellement découpé en un régime de base et en un régime complémentaire abusivement qualifié de sécurité sociale.

Elle propose de scinder les prestations en deux en donnant à la CNAMTS la gestion de la part de base et en créant un régime de prévoyance collectif inter-entreprise géré paritairement avec les employeurs, pour la partie complémentaire.

Elle considère que cette organisation permettrait de simplifier sa gestion et donnerait aux Organismes sociaux et mutualistes et aux employeurs l'occasion de s'acquitter des cotisations relevant du régime général (calcul assiette, taux, cotisation CMU).

Elle remet en cause les adhésions en option au régime de certains salariés (médecins et veuves et veufs de médecins, salariés et anciens salariés non statutaires de la C.C.A.S.).

Le régime spécial maladie et maternité des agents des industries électrique et gazière est un bien social pour l'ensemble des salariés, actifs et retraités, des entreprises.

Les remarques et préconisations que formule la Cour dépassent les Industries électrique et gazière et posent la question citoyenne de l'accès de tous à la santé.

Au nom de la concurrence, doit-on comme le prône la Cour ramener tous les salariés au droit commun ou doit-on au contraire engager les entreprises à développer des droits permettant à chacun d'assurer les actes de la vie quotidienne : manger, se loger, se soigner et avoir une vie sociale et culturelle ?

Où se situe la « normalité » ? Dans la protection sociale du personnel des Industries électrique et gazière qui offre à ses salariés en activité ou à la retraite une garantie globale, ou dans un régime général qui offre par exemple 3€ pour le remboursement d'une paire de lunettes et qui laisse aux salariés et surtout aux retraités le soin, s'ils en ont les moyens, d'adhérer à une structure complémentaire de remboursement ?

Les CMCAS et le Comité de Coordination n'ont pas attendu le contrôle de la Cour pour faire face à leurs responsabilités de gestionnaires.

Depuis la signature, entre le Comité de Coordination et les directions des entreprises, de la plateforme d'amélioration des prestations et de la gestion du régime en janvier 2001 des améliorations significatives ont été conduites sur le niveau des prestations servies grâce à une meilleure maîtrise des coûts de gestion.

La réduction des charges a dépassé les 10 M€ entre le 1/04/2001 et le 31/03/2005.

Cette démarche a été maintenue puisque entre le 1/04/2005 et le 31/03/2006, des économies supplémentaires ont été réalisées à hauteur de 1,3 M€.

Si les entreprises avaient respecté leurs engagements, principalement au niveau du personnel, le niveau des économies à ce jour aurait été substantiellement supérieur. De nombreux agents remis, après accord, à la disposition des entreprises, ne l'ont été effectivement qu'après plusieurs mois, voire sont toujours rémunérés par le régime.

L'arrêt arbitraire au 31 décembre 2004 par les employeurs des dispositions de départ anticipé en inactivité de service telles qu'elles étaient prévues par la plateforme de 2001 fait supporter par le régime la charge de 22 agents supplémentaires soit environ 1 millions d'euros par an.

Parallèlement à la mise en œuvre des dispositions prévues par la plateforme de 2001, le Comité de Coordination et les CMCAS travaillent à la transformation en profondeur du fonctionnement du régime.

Dès février 2005 le Comité de Coordination a signé un accord de partenariat avec la CNAMTS pour la gestion des feuilles maladies papiers du régime par la CPAM de Nanterre.

De telles décisions ont à la fois la vocation de réduire les coûts de gestion et de permettre une plus grande mobilisation sur l'élaboration d'un projet santé, incluant la prévention et l'éducation à la santé, mais aussi le lien social et l'aide de celles et de ceux qui sont touchés par l'isolement et la maladie.

L'Assemblée Générale des CMCAS de décembre 2005 a décidé de s'adresser aux pouvoirs publics pour que la gestion et le pilotage du régime spécial soient confiés à une structure nationale unique.

Toutes ces décisions ont permis des résultats significatifs pour les bénéficiaires : la réduction du délai de traitement des remboursements, l'amélioration des prestations servies dans des secteurs comme l'optique, le dentaire et l'audioprothèse...

Malgré ces améliorations assurées intégralement par les économies de gestion réalisées, certaines charges restant aux bénéficiaires sont totalement insupportables et injustes. Le Comité de Coordination des CMCAS a demandé aux pouvoirs publics de faire évoluer ces remboursements par une prise en charge solidaire pour moitié par les entreprises et pour moitié par les salariés.

Le Comité de Coordination des CMCAS entend poursuivre son objectif d'amélioration des services rendus aux bénéficiaires.

Ainsi notamment et afin de mieux contrôler ses recettes, le Comité de Coordination des CMCAS doit avoir la maîtrise du recouvrement et de la vérification des assiettes et des taux de cotisations des entreprises des Industries électrique et gazière pour les actifs, et de la Caisse nationale des industries électrique et gazière pour les retraités.

Dans le même temps, il estime qu'il faut redéfinir les nouveaux territoires des CMCAS pour les adapter à la nécessaire gestion de proximité des activités sociales. Une partie des économies réalisées par la centralisation politique et technique du régime, doit être réinvestie dans la proximité, la prévention et l'éducation à la santé.

Le Comité de Coordination des CMCAS considère également qu'il faut :

- mettre en place des mesures de solidarité en diminuant par pallier la cotisation au régime pour les revenus inférieurs à 1500€ bruts,*
- créer une tranche de cotisation gratuite pour toutes celles et ceux entrant dans le cadre des critères de revenus définis pour bénéficier de la CMU,*
- permettre aux conjoints et aux enfants des bénéficiaires de toujours accéder, avec la seule cotisation de leurs ouvrants droits, aux prestations du régime,*
- étendre les prérogatives de ce régime à toute personne, le souhaitant, ayant dans sa carrière contribué à la création de richesse dans le secteur des industries électriques et gazières.*

Dans ce cadre, les entreprises doivent contribuer, comme par le passé à un niveau de financement, à minima, de 50 % des dépenses engagées.

Dans le même esprit, le Comité de Coordination des CMCAS considère qu'il faut étendre les prestations du régime complémentaire, au-delà de celles autorisées par la sécurité sociale pour notamment le forfait hospitalier, les chambres particulières, les prothèses mammaires et capillaires, pris en charge par tous les autres régimes complémentaires.

C'est donc bien avec une profonde détermination que le Comité de Coordination et les CMCAS se sont engagés, depuis maintenant plusieurs années, à des transformations importantes du régime maladie et maternité des Industries électriques et gazières.

Ces transformations ont permis à la fois la pérennisation, l'adaptation aux besoins et aux attentes actuelles de ses bénéficiaires, l'amélioration des remboursements et une meilleure maîtrise de sa gestion.

Les recommandations de la Cour méconnaissent les évolutions permanentes du régime maladie et maternité des IEG depuis 2000 tant au niveau de sa gestion que dans les améliorations des prestations et tout

particulièrement les projets gouvernementaux actuels en la matière. Elles ont comme seuls objectifs, en contradiction avec la volonté même du législateur, d'y mettre fin par son assimilation au régime général.

4. L’Action Sanitaire et Sociale

Pour la Cour des comptes, l’action sanitaire et sociale ne doit plus être servie par les Organismes : elle devrait également être scindée en deux en donnant la gestion de la partie famille pour les actifs à la CAF et en donnant la partie vieillesse, pour les retraités, à la CNIEG.

Elle indique que cette organisation permettrait aux agents des IEG de bénéficier à minima des mêmes droits que ceux servis par le régime général, ce qui pour elle, n'est pas le cas aujourd'hui.

Elle indique que si les textes restent en l'état, les indemnités de moyen d'existence, servies aux agents en longue maladie, sont imposables pour les salariés et soumises à prélèvements sociaux pour les employeurs.

Elle critique « l’intercession » de militants syndicaux dans l’attribution des prestations de l’action sanitaire et sociale

Concernant les indemnités de moyens d'existence, depuis 5 ans, elles ne sont plus attribuées de façon systématique mais après décision de commissions ad hoc qui traitent chaque dossier en fonction de sa réalité propre. Il s'agit donc bien d'un soutien temporaire attribué en fonction de la situation personnelle des bénéficiaires et non d'une rémunération.

S’agissant du financement par les employeurs de l’action sanitaire et sociale, les Organismes partagent d’autant plus les préconisations de la Cour que c’est une revendication unanime des fédérations syndicales tant au niveau de la session du comité de coordination qu’à la CCAS,

En revanche, les Organismes ne peuvent admettre la critique formulée par la Cour lorsqu’elle conteste le rôle des élus de SLV dans le montage des dossiers : leur intervention est légitime et tient à leur connaissance des situations individuelles et de l’activité professionnelle des attributaires, de leur état physique, psychologique et/ou social, contribuant à une meilleure prise en compte dans le cadre du projet santé des Organismes. Bien souvent, les élus de SLV doivent aussi pallier l’absence d’assistante sociale du fait de la vacance de nombreux postes.

Tout en rappelant que la gestion des prestations d’action sanitaire et sociale est menée de façon autonome par les C.M.C.A.S., le Comité de Coordination et la CCAS tiennent à souligner que les fédérations syndicales dans leur projet de transformation et de développement des activités sociales et de santé proposent que l’action sanitaire et sociale soit pilotée au niveau national pour une mise en œuvre au niveau territorial.

La Cour critique par ailleurs la consommation partielle des budgets consacrés à l'action sanitaire et sociale, et le montant des réserves constituées par les C.M.C.A.S. dans les activités sociales.

Outre qu'il est incohérent de reprocher ici la constitution de réserves quand on consacre ailleurs de longs développements au grief exactement inverse, les réserves de CMCAS ne sont pas le fait d'une sous utilisation des fonds dédiés à l'action sanitaire et sociale. Les CMCAS ont des projets de développement d'activités, d'adaptation de leur patrimoine, d'investissements dont le financement et la mise en œuvre doivent être supportés sur des ressources de plusieurs exercices.

Les aides attribuées par les CMCAS ne sont au demeurant pas seulement redistributives : nombreuses sont les CMCAS qui effectuent un travail de proximité pour lutter contre l'isolement, aider au maintien à domicile, passer les fêtes de fin d'année, ou à l'occasion des décès.

Les Organismes sociaux ont la volonté permanente de répondre, au plus près, aux besoins sociaux. La consult'action faite auprès des agents a permis de mesurer quelles étaient les priorités pour les ouvrants droit.

Pour leurs activités menées en proximité, les CMCAS répondent à ce même souci. Nombreuses sont celles qui, contrairement aux remarques de la Cour, assurent le fonctionnement de centres aérés, ou servent des aides spécifiques pour la garde des jeunes enfants.

Au niveau national, l'accord signé par les fédérations syndicales en juillet 2004 fait état de 5 sites pilotes de crèches.

Les recommandations de la Cour mettent à juste titre en lumière l'absence de contribution spécifique des entreprises en matière d'action sanitaire et sociale.

En revanche la Cour méconnaît le travail social de proximité conduit par les CMCAS qu'elle n'envisage que comme organismes de redistribution.

5. les activités sociales

Il faut sans doute rappeler quelles sont les missions dévolues à la C.C.A.S par le Statut :

« a) participer au soutien des agents en congé de maladie ou blessure, dont l'état médical exigerait des soins ou traitements particuliers, et plus spécialement les agents en congé de longue maladie ou blessure, soit lors de leur passage au demi salaire ou demi-traitement statutaire, soit à l'expiration de leur congé de maladie ;

b) aider, en cas de sinistre ou de grand malheur, les agents particulièrement dignes d'intérêt ainsi que leur famille ;

c) soutenir toute institution sociale, d'intérêt général, créée ou à créer, notamment : établissements de prévention, de repos, de cure, de retraite, colonies de vacances, coopératives, associations sportives, culturelles, etc.

d) supporter les dépenses de la médecine de soins et de l'action sanitaire et sociale »

Il faut ainsi souligner l'importance qualitative et quantitative des activités sociales offertes par la CCAS par rapport aux organismes qui peuvent lui être comparés. Ce résultat est le fruit du 1 % et des efforts de gestion accomplis par la CCAS sous l'impulsion de son Conseil d'Administration

La CCAS qui avait répondu de manière particulièrement détaillée, argumentée et documentée aux différents relevés de constatations provisoires (RCP) regrette de constater que la Cour ignore ses réponses pour persister dans les mêmes commentaires et préconisations, qu'elle ne peut donc que récuser dans leur globalité.

A cet égard il lui semble suffisant de relever au travers de quelques exemples le caractère tendancieux des commentaires de la Cour et injustifié de ses préconisations.

• *les Assurances*

Il est regrettable que le rapport thématique n'ait pas repris de nombreuses observations positives sur cette activité de la CCAS contenues dans son relevé de constatations provisoires concernant les "assurances pour le compte du personnel".

En particulier la Cour y reconnaissait un fort taux d'adhésion des électriciens et gaziers aux contrats, les actions destinées à enrayer l'érosion de certains d'entre eux et notait l'amélioration des clauses contractuelles ainsi que la création de deux nouveaux contrats : Obsèques et Dépendance.

Ces efforts déployés par la CCAS vont dans le sens du développement de la protection complémentaire souhaitée par la Cour.

Concernant l'assurance de biens et de responsabilité civile, la Cour a confirmé dans le RCP que l'étendue de la gamme permettait de répondre à des besoins diversifiés, les options maintenant l'attractivité des deux principaux contrats Multirisque habitation et Automobile

La Cour considère que le système de prévoyance mis en place par la CCAS, parce qu'il est facultatif, est moins favorable pour les agents des IEG que les systèmes de protection complémentaire à caractère obligatoire que peuvent mettre en place les employeurs au terme d'un accord collectif sur le fondement de l'article L. 911-1 du Code de la sécurité sociale. Elle omet que le système bénéficie aussi aux agents inactifs qui en seraient à défaut exclus ; elle ignore la nécessité du financement de cette protection par une contribution incombant aux employeurs.

Effectivement, à l'origine, les deux contrats IDCP ont été créés pour pallier les "manques" du statut pour les agents touchés par un sinistre dans les quinze premières années d'activité dans les IEG.

Dès le premier règlement IDCP de janvier 1949 il est fait mention de la volonté du Conseil Central des Oeuvres Sociales (CCOS) d'étendre l'adhésion volontaire à tous : "l'adhésion générale à ces allocations complémentaires (invalidité, décès, accident, maladie) aiderait à obtenir non seulement les améliorations que déterminent la loi des grands nombres en matière de mutualité, mais encore permettrait de réclamer pour de nouvelles étapes la participation des établissements publics ou des entreprises privées d'électricité et de gaz à une couverture des risques beaucoup plus étendue encore".

Cette position est toujours celle de la CCAS (cf. les orientations du Conseil d'Administration en 2004 qui souhaitait l'intégration des questions de prévoyance dans les négociations sur le régime spécial d'assurance maladie). Il va de soi que cette décision n'est pas du seul ressort de la CCAS à qui il est mal venu de reprocher le refus par les entreprises de satisfaire l'une de ses revendications.

En tout état de cause, en l'état des textes applicables, la CCAS a pour mission, dans le cadre de la gestion des activités sociales telles que définies à l'article 25 du statut, de maintenir, dans ses missions, cette activité d'assurances.

Dans ce cadre, la CCAS, comme cela a été démontré dans ses réponses au RCP relatif aux assurances, a pris toutes les mesures nécessaires pour maintenir la performance d'adhésion volontaire IDCP.

Si la Cour par ailleurs pointe une certaine désaffection des adhérents, pour autant elle omet d'indiquer les dispositions déjà prises par la CCAS pour y remédier, notamment celle de s'appuyer sur des contrats de marché, ce qui est le cas depuis le dernier renouvellement de janvier 2004 et le retrait par la CCAS de la gestion au courtier pour la confier à l'assureur.

Ces deux modifications fondamentales démontrent que la CCAS a su réagir sans attendre. Il en va de même sur la question de la solidarité dans les contrats d'assurance ce qui a fait déjà l'objet de la réflexion du Conseil d'Administration pour en maintenir le principe sous des formes plus adaptées.

Ainsi la CCAS conduit pleinement sa mission en recherche permanente de performance et de qualité.

S'agissant du versement d'une part des cotisations aux anciens adhérents aux garanties IDCP – M, la CCAS constate avec satisfaction que la Cour n'en conteste plus la validité, mais seulement l'opportunité. Or la décision de versement aux anciens adhérents a été prise à l'unanimité du Conseil d'Administration le 14 décembre 2004 en tenant compte des résultats

de la consultation organisée, des 36.000 réponses des adhérents et de l'avis du Comité Consultatif des Adhérents (CCA) mis en place en 2003.

En ce qui concerne la question de la fiscalisation du reversement des dites cotisations, la CCAS jusqu'au contrôle de la Cour n'a pas déclaré à l'administration fiscale les sommes correspondant à la rétrocession de cotisations IDCP-M, ni indiqué à leurs bénéficiaires de les déclarer à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En effet, c'est à partir d'une étude d'un spécialiste interrogé par le courtier de la CCAS que cette dernière a retenu la solution critiquée par la Cour. La CCAS décide de saisir le Comité Consultatif des Adhérents de cette question pour avis. De plus un groupe de travail interfédéral a été constitué à la CCAS pour réfléchir de manière pluraliste à l'organisation de la prévoyance dans le champ de la branche des IEG.

Contrairement à ce qu'indique la Cour, la CCAS a "clarifié" ses rapports avec son courtier et a même été plus loin qu'une simple clarification puisqu'un nouveau courtier a été désigné.

De ce point de vue la CCAS ne peut que s'étonner du fait que la Cour ne tienne dans son rapport aucun compte des réponses qu'elle a faites au RCP sur les assurances et notamment celles qui précisent qu'un accord cadre venait d'être conclu avec ce nouveau courtier, accord communiqué à la Cour.

La CCAS rappellera également les deux actions consécutives qu'elle a engagées pour remédier à une insuffisance de formalisations écrites, même s'il s'agit là d'une pratique majoritaire du marché dans le courtage en assurances de personnes :

- La révision des conventions de gestion, déjà réalisée pour le contrat dépendance, consistant, en accord avec l'assureur, à isoler les actes pouvant relever d'une convention de prestations de services, la convention de gestion ne citant plus nominativement les intervenants autres que l'assureur et la CCAS. Ces conventions permettent, sans nouvelle rédaction du contrat ou de la convention de gestion, de remettre en cause une prestation de service en cas de défaillance du prestataire.*
- L'établissement d'un document contractuel passé avec le nouveau courtier fixant le cadre de ses engagements.*

La mise en œuvre conjointe de ces deux actions va donc se traduire par la disparition du caractère global et forfaitaire de la rémunération du courtier, au profit de conventions négociées, prestation par prestation, en rapport avec chacune des polices d'assurances.

- *Les vacances*

S'agissant du domaine des vacances « Adultes et familles », l'histoire et la culture des Organismes et les aspirations des salariés des IEG les ont conduits à se déterminer en faveur du tourisme social et de vacances intégrant des activités à dimension humaniste, pédagogique, culturelle, fondées sur le respect et l'épanouissement des personnes.

La culture, les pratiques et l'identité des organismes leur imposent de continuer à se mobiliser sur le contenu émancipateur des séjours. Pour autant, le premier acte émancipateur reste le droit au départ pour le plus grand nombre possible.

La CCAS est fière du travail accompli en la matière. La proportion de départ en vacances des électriciens et gaziers et de leurs familles est particulièrement parlante avec 400 000 bénéficiaires de séjours en moyenne par an, ce qui place la CCAS au tout 1^{er} rang des acteurs du tourisme social.

Si la capacité d'accueil des réseaux constitués au fil des années ne permet pas encore de satisfaire toute la demande des candidats potentiels au départ en vacances, en tout cas aux mêmes moments et en particulier durant les périodes rouges (juillet-août et vacances scolaires), le taux de satisfaction rapporté au niveau de la demande est pour l'année 2006 de l'ordre de 86 % en séjours rouges et de 95 % en séjours verts. C'est un fait qui conduit la CCAS à faire converger ses dispositifs d'affectation et ses politiques tarifaires vers un « tour de rôle solidaire ».

Pour autant, ces acquis aussi considérables soient-ils, ne suffisent pas et les efforts accomplis doivent être poursuivis, pour satisfaire ceux qui pour des raisons économiques ou culturelles restent encore privés du droit aux « vacances de qualité » pour tous, ou ceux qui n'en usent pas parce qu'ils ne trouvent pas la réponse à leurs attentes.

La tarification, le système d'affectation, les nouvelles offres doivent être repositionnés dans le but de réinventer un tour de rôle plus efficace qu'il ne l'est aujourd'hui pour l'accès aux vacances de la CCAS.

Ces trois chantiers doivent s'ouvrir et aboutir de façon simultanée. C'est le choix du Conseil d'Administration qui en fixe l'échéance à fin 2007.

La grille tarifaire doit être profondément rénovée : Les 5 premières tranches actuelles devront ne faire qu'une et garantir au plus démunis une offre réellement à leur portée. Pour ces catégories, d'autres aides au départ sont à explorer comme l'aide au voyage pour les longs trajets par exemple.

Les plus hautes tranches doivent être revisitées. En effet, les écarts en terme de pouvoir d'achat se sont considérablement creusés. Cette donnée doit être plus et mieux intégrée dans le niveau de contribution solidaire du 1 %. Il convient bien sûr dans ce cadre là de créer malgré tout, les conditions de la compétitivité de notre offre pour les catégories sociales les plus élevées.

S'agissant du système d'affection, il est avéré que l'ensemble du rejet qu'il inspire tient dans le manque de transparence, de l'opacité ressentie par nos collègues liée à sa complexité.

Nous devons faire certifier ce système par un organisme qualifié. La certification de la sincérité du système ne règlera en rien sa complexité mais cela apaisera sûrement les sentiments négatifs qui convergent à son encontre. Il n'en est pas moins vrai qu'une réforme de ce système d'affection s'impose.

Les évolutions sociales et démographiques sont à prendre mieux en compte.

Nous devons explorer sans délai de nouvelles offres à mettre à la disposition des électriciens et gaziers : le tourisme culturel, les capitales européennes, le tourisme urbain, les séjours sportifs, les sports extrêmes etc... sont aujourd'hui source de diversification de l'offre de tourisme que nous devons intégrer de façon sensible, visible et lisible dans nos propositions.

Notre objectif politique de solidarité intergénérationnelle doit nous conduire à raisonner de façon inédite. Les contenus de nos propositions seront de fait déterminants pour répondre aux besoins des générations aujourd'hui insuffisamment concernées par notre offre.

Les phénomènes d'exclusion, les contraintes calendaires des uns et des autres, l'agressivité du marché du tourisme, etc conjugués avec la baisse du pouvoir d'achat ouvrent la voix de la tentation à la redistribution individuelle.

Un débat polémique traverse les débats des fédérations syndicales sur le chèque vacances

Cette question ne peut pas s'extraire de l'objectif des activités sociales dans le domaine des vacances de qualité pour tous, reconnu par le législateur dans la loi contre l'exclusion de Madame Martine Aubry en 1997, objectif d'ailleurs partagé par les cinq confédérations syndicales représentatives et acté dans la déclaration commune qu'elles ont signée avec l'UNAT.

Il s'agit d'essayer, autant que faire se peut, de créer, toutes les conditions de se solidariser et de solidariser le plus grand nombre possible de Comités d'Entreprise et d'acteurs du tourisme pour dimensionner le réseau d'accueil du tourisme social et associatif à la hauteur des enjeux actuels. Des millions de personnes sont exclues du droit aux vacances dans ce pays. Même s'il est évident que, quelle que soit la qualité de ces actions solidaires, la CCAS ne peut répondre seule à cet enjeu...elle peut à tout le moins y participer.

C'est d'ailleurs aussi le positionnement des électriciens et gaziers quand ils demandent plus de solidarité et plus d'ouverture aux autres salariés, aux CE et aux autres acteurs du tourisme.

Ce débat est donc complexe et même parfois contradictoire comme d'ailleurs d'autres réponses des électriciens et gaziers. Mais il ne suffit pas de relever ces contradictions, il convient de bien les identifier pour apporter les réponses susceptibles de les surmonter et ce au mieux des intérêts des électriciens et gaziers.

Nous avons à trouver ou à investir des formes d'aides individualisées en les mettant au service du développement durable, du droit au départ en séjour de vacances, en conjuguant les dimensions patrimoniales (le développement d'un réseau) et la satisfaction du plus grand nombre.

La demande ayant augmenté, la CCAS s'est fixé l'objectif de 10 000 lits supplémentaires aux périodes des plus forts besoins (février, juillet et août) pour les dix années à venir.

Pour ce faire, toutes les coopérations avec les opérateurs du tourisme social sont explorées sans se priver pour autant de travailler avec d'autres acteurs du secteur.

Dans ce domaine des vacances comme dans d'autres, notamment celui de la santé, il a été décidé au fil du temps d'investir avec d'autres partenaires tels que les Comités d'Entreprise, comme y invitait la déclaration commune des Cinq Confédérations Syndicales avec l'Union Nationale des Associations de Tourisme (UNAT). Il s'agissait de pérenniser, de rénover, de sauvegarder et de développer le réseau du tourisme social.

Au-delà de cet objectif, la CCAS a pu ces dernières années augmenter sensiblement le nombre de places à disposition des bénéficiaires, tout en favorisant leur rencontre avec d'autres populations et/ou corporation de salariés.

Le Conseil d'Administration a par ailleurs décidé de se doter d'un outil d'analyse lui permettant d'apprécier chaque centre de vacances en fonction d'un indice d'utilité sociale prenant en compte les taux de fréquentation, les taux de satisfaction, les questions relatives à l'aménagement du territoire, l'intérêt culturel...

Cet outil permettra notamment au Conseil d'Administration de décider, avec une meilleure réactivité, d'adapter les installations et de les redéployer en fonction des résultats.

Il en est de même s'agissant de l'accès aux vacances pour les jeunes : environ 35 000 jeunes partent chaque année en vacances avec la CCAS, avec un développement des séjours étrangers notamment linguistiques en Europe, en partenariat avec la Ligue de l'Enseignement

- *La restauration*

Avec une production de 6 200 000 repas dans 133 restaurants, la CCAS répond à un besoin social essentiel : offrir un repas méridien de qualité aux agents au travail.

Accéder sur son lieu de travail à une prestation de restauration méridienne, respectueuse des attentes de chaque agent. C'est donc également une nécessité pour le bon fonctionnement de l'entreprise : gain de temps, garantie d'un service adapté aux besoins spécifiques des unités et au rythme de travail des agents.

Le Conseil d'Administration définit chaque année les tarifs et la constitution du « repas ». Il s'inscrit dans les valeurs fondamentales et les principes des activités sociales : unicité de traitement, solidarité, prévention-santé.

Dans son souci de prévention des risques liés à une alimentation déséquilibrée ou constituée de produits de mauvaise qualité, la CCAS agit. Les menus sont élaborés à partir de plans alimentaires construits avec la contribution d'un médecin nutritionniste.

Les repas à thèmes permettent la découverte de saveurs nouvelles et sont des éléments qui placent la restauration comme une activité sociale à part entière.

82 % des agents ayant répondu à l'enquête de satisfaction fin 2006 s'estimaient « satisfaits » ou « très satisfaits » de la prestation de la CCAS.

A en croire la Cour des comptes, les agents qui déjeunent dans les restaurants à faible fréquentation seraient condamnés à « la gamelle » ou à la restauration rapide, puisqu'elle propose de les fermer. C'est par exemple le cas de Blois, Montbéliard, Bayonne, Montpellier Croix D'Argent, La Courneuve, Le Havre Marcel Paul, Rouen, Bordeaux, Montluçon, Poitiers, Dames, Tour Renault, Amiens, Chalon/Saône, Bourges, Limoges.

Si l'on considère les 35 restaurants qui produisent moins de 100 repas/jour et sont donc jugés non rentables, ce sont 9 000 à 10 000 agents qui perdraient la possibilité d'accéder à un restaurant CCAS. Ce sont également 140 emplois qui seraient menacés.

Comme pour les autres activités la Cour considère que les agents ne paient pas suffisamment cher pour le service rendu. Le prix moyen du repas est inférieur à 5€, ce qui est effectivement le prix d'un sandwich plus un dessert dans la restauration commerciale. La participation des agents est hiérarchisée en fonction de leur salaire, un repas complet coûte aux plus bas salaires moins de 3€ alors que les plus élevés paient 6,36€. Cette conception solidaire des tarifs est jugée par la Cour non-conforme aux standards de la gestion financière. La CCAS la revendique.

De plus, les récentes orientations débattues et décidées lors des derniers Conseils d'Administration engagent sans ambiguïté l'organisme en faveur de la diversification de notre mode de gestion. Notamment, en favorisant la restauration inter-entreprises dans les bassins d'emplois, la participation à des restaurants associatifs ou à gestion coopérative. Dans cette évolution, l'organisme s'engage évidemment à assurer le devenir des salariés de la restauration méridienne.

- *les activités culturelles*

Pour la CCAS, la culture est une activité sociale.

La vocation de la CCAS et la mise en œuvre de ses orientations politiques ont pour objectif d'élaborer des actions culturelles, de contenu, de rencontre et de découverte émancipatrices. Pour faire face à ses difficultés, la société a plus que jamais besoin d'hommes et de femmes développant leurs connaissances générales, leur esprit critique et leur capacité à agir sur leur environnement dans le sens du progrès social.

La politique de la CCAS et son exigence de contenus au sein de ses activités sociales se veulent proches et complémentaires, ancrées dans une stratégie revendicative qui tend à fonder une société culturelle sans discrimination.

Conformément à leur projet, CCAS et CMCAS interviennent de façon différente, complémentaire en recherchant d'une part à répondre aux attentes et besoins, d'autre part à sensibiliser les ouvrants droit et ayants droit à la diversité des cultures et disciplines artistiques. La complémentarité de la CCAS et des CMCAS joue à plein pour couvrir le champ culturel global. C'est pourquoi la CCAS revendique comme particulièrement fondés, les partenariats externes et internes développés. Par exemple, l'action culturelle élaborée avec le "Printemps de Bourges" permet, non seulement une approche et une connaissance de ces découvertes en chansons, pour tous les bénéficiaires, mais permet également à la CMCAS de Bourges de développer, pour ses propres ayants droit, une politique transverse de nouvelles pratiques culturelles. D'autres CMCAS participent, de façon partenariale, à des festivals originaux : Festival du Moyen Métrage (CMCAS de Tulle), Météor de Douai (CMCAS de Béthune, d'Arras, de Douai, de Lille), Déferlants francophones (CMCAS de Bayonne), festival des Seconds Rôles (CMCAS de Moulin-Vichy).

La CCAS affirme également son devoir de mémoire, concernant les actions en partenariat avec le Musée National de la Résistance, la Fondation pour la Mémoire de la Déportation et l'Institut d'histoire sociale de la CGT. Elle s'inscrit dans un travail historique contre l'oubli en s'appuyant sur l'intérêt que les salariés des IEG et leurs familles manifestent pour leur histoire, le développement énergétique et l'indépendance de la France.

La CCAS veut développer et affirmer l'art, la culture, les contenus comme une activité sociale permettant de s'orienter dans un monde de plus en plus inhumain et également permettre à chacun de pouvoir exercer son droit à la Culture.

La légitimité de ces orientations est attestée par l'ensemble des décisions prises en Conseil d'administration et Commission, et ce bien souvent à l'unanimité des divers mandatés de ces instances.

L'analyse des fiches d'appréciation des vacanciers montre, qu'entre 2000 et 2005, les taux de satisfaction se sont significativement améliorés, affirmation corroborée par le sondage Louis Harris de mai 2005 dans lequel 88 % des personnes connaissant l'offre CCAS se déclarent très satisfaites et plutôt satisfaites.

Pour la CCAS, le temps de vacances est celui de la disponibilité. Un espace social qui donne l'occasion de vivre des expériences nouvelles, permet d'exercer sa curiosité et favorise la rencontre. C'est pourquoi les électriciens et gaziers et leurs familles sont attachés aux contenus des séjours et programme des « rencontres culturelle ».

La CCAS programme, de la musique, du théâtre, de l'humour, de la danse, du cinéma, du cirque... C'est à partir de critères de qualité, de diversité des styles et des contenus, mais également d'accessibilité, sans négliger le plaisir et l'émotion, que sont déterminées les tournées. Celles-ci sont validées à l'unanimité par la commission action culturelle.

Ces spectacles sont plébiscités par plus de 84 % des bénéficiaires ayant répondu aux fiches d'appréciations en 2005.

Les vacances à la CCAS permettent incontestablement à un grand nombre de vacanciers de découvrir la réalité d'un spectacle vivant et bien souvent également d'y accéder au moins une fois dans l'année.

La CCAS, oeuvre à sauvegarder et développer la fonction médiatrice du livre. Parce qu'elle estime qu'elles sont un lieu et un instrument de découverte, de connaissance et par là même de citoyenneté, elle ouvre à ses bénéficiaires, jeunes et adultes, sur leurs lieux de vacances, plus de 360 bibliothèques, gratuites et en libre service. Chaque année, ces lieux d'appropriation des savoirs sont dotés d'une sélection de livres : tous les genres y sont représentés, depuis la littérature jusqu'à la bande dessinée, des sciences et techniques à la poésie, de l'essai aux livres d'art... Cette « mise à disposition » s'accompagne d'une volonté de partage, afin que les livres, accessibles à tous, soient ouverts, lus, échangés. Chaque année, plus d'une centaine d'interventions d'auteurs sont programmées, de la lecture à l'écriture, auxquelles s'ajoutent plus de 150 interventions de colporteurs et passeurs de livres.

- ***La solidarité***

La solidarité, parce que c'est le choix des personnels des Industries électriques et gazières est la valeur essentielle transverse à l'ensemble des activités sociales et de santé.

Cette solidarité est active parce qu'elle met les électriciens et gaziers au cœur des actions dans toute leur diversité.

Elle est caractérisée par un travail de réseau avec les associations où sont impliqués les agents et leur famille et les actions de solidarité font l'objet d'une convention signée entre la CCAS et ces associations. Ces actions de la CCAS touchent les populations jeunes et adultes sur les questions de la santé et la reconnaissance du droit à la différence.

La CCAS s'implique également, en partenariat avec la fondation Electricité de France, dans les grandes initiatives solidaires et humanitaires comme le Téléthon 2006 ou la contribution des électriciens et gaziers s'est élevée à 591.920 € soit 1 % du montant total de la solidarité nationale.

Elle s'implique également dans l'aide d'urgence autant sur le territoire national que sur l'espace international par une action immédiate décidée par le Conseil d'Administration ou par une participation financière et humaine sur des projets d'aide au développement (soit 1 949 185 euros de 2000 à 2005, et pour Electriciens sans Frontières la participation atteint 565 612 euros), établis par les électriciens et gaziers comme par exemple lors de la catastrophe du tsunami où ce sont 253.580 € qui ont été collectés.

Caractérisée par son ouverture sur le monde, la solidarité des électriciens et gaziers s'inscrit dans la politique émancipatrice de l'organisme

6. les modes et coûts de gestion

a -les choix en matière de personnel

Pour la réalisation des activités sociales sont mis à la disposition des organismes sociaux des agents des IEG régis par le statut. La CCAS emploie également du personnel régit par une convention collective calquée sur le statut national négociée et signée avec toutes les organisations syndicales. Parallèlement, l'activité structurelle de la CCAS, notamment dans le tourisme social et ses déclinaisons, par nature à caractère éminemment saisonnier, la conduit à employer chaque année environ 1200 salariés saisonniers (en équivalent temps plein).

Le nombre de CDD et de saisonniers nécessaires à son fonctionnement, la volonté de gérer cette catégorie de salariés de la manière la plus professionnelle possible, ont conduit la CCAS à mettre en place un Accord d'organisme relatif au personnel CDD et saisonnier de la CCAS, précurseur, sans équivalent en France.

Signé par toutes les organisations syndicales des personnels travaillant à la CCAS, il traite entre autre, des conditions de recrutement, des fonctions et qualifications, des salaires et de l'ancienneté, de l'hébergement, de la formation et du droit à l'expression de ces catégories de personnel.

Ainsi, l'Accord d'organisme relatif au personnel CDD et saisonnier de la CCAS, la Convention Collective Nationale et le Statut du personnel des IEG, définissent le cadre que se sont fixées les Organismes sociaux pour que les questions essentielles du droit au travail et du droit du travail soient appréhendées selon les mêmes valeurs que celles portées par les fédérations syndicales et non comme dans le secteur marchand du tourisme ou même du tourisme social.

Cela a un coût, mais cela relève aussi d'un choix fondamental.

A cet égard il faut à nouveau relever que, la Cour des comptes, dans une approche purement négative, ne souligne que les difficultés de gestion du personnel que la CCAS peut rencontrer comme toute autre structure employant du personnel, sans relever ce qui est de toute évidence à son actif.

En effet au regard de l'éclatement géographique de ses activités, de leur caractère essentiellement saisonnier et donc du nombre de salariés employés et de la quantité de contrats conclus, force est de souligner que si la CCAS doit faire face à des contentieux prud'homaux, leur nombre est particulièrement réduit. Par choix et conviction, car elle n'entend pas se comporter comme le MEDEF, elle a toujours privilégié le dialogue et les solutions non conflictuelles dans ses rapports avec ses salariés. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la restauration méridienne, sur environ 37.780 contrats à durée déterminée conclus sur les 5 années du contrôle la CCAS a eu à défendre 55 contentieux. Et sur ce point la volonté de dénigrement de la Cour des comptes va jusqu'à faire le grief à la CCAS d'un trop grand nombre de transactions alors qu'en réalité seulement 41 transactions concernaient les personnels contractuels à durée déterminée.

Faudrait-il pour trouver grâce à ses yeux mettre en application les dispositions les plus rétrogrades, et notamment appliquer aux salariés de la restauration méridienne les dernières évolutions de la jurisprudence de la Cour de Cassation

b - les choix en matière de gestion

L'examen attentif du rapport de la Cour des comptes sur la gestion des Activités Sociales et Mutualistes démontre le caractère subjectif de ses considérations alors qu'il s'agit pourtant là de son domaine privilégié de compétence. L'absence de prise en compte voire même la contestation des choix arrêtés par les instances délibératives des Organismes conduit ainsi la Cour à des affirmations erronées au regard même des éléments chiffrés contenus dans son propre rapport.

La Cour des comptes tente de discrépiter la gestion des activités sociales en invoquant son coût important.

Or les éléments recueillis par elle tout au long de son contrôle vont à l'encontre de sa conclusion ; ainsi page 15 la Cour évalue à 30 % les frais de gestion des CMCAS et à 40,4 % à la page 80.

Sur quel(s) chiffre(s) se fonde-t-elle pour parvenir à ces pourcentages ?

S'agissant de la CCAS, les coûts de gestion estimés à 22 % en page 15 de son rapport deviennent sans aucune explication 28 % en page 79 !

Et c'est sur la base de ces chiffres qu'elle prétend que sur trois euros de ressources financières un euro serait consacré aux dépenses de fonctionnement, alors que sur la base de ses propres chiffres tels qu'en page 15, les coûts de fonctionnement s'élèvent à 23,5 %.

La CCAS ne peut admettre ni la méthode ni le résultat : les coûts de gestion réels (et non ceux annoncés par la Cour) sont une nécessité ; ils ont une fonction ; ils participent du choix toujours affirmé de produire des activités sociales et non pas de simplement redistribuer des subventions.

Surtout ils sont en parfaite cohérence avec les coûts de gestion d'entreprises de même nature d'activité ce qui se remarque à la simple lecture des enquêtes comparatives ayant pu être réalisées : (ex analyse des coûts Cegos).

La Cour confond également salaire socialisé et salaire différé.

Cette confusion révèle le parti pris libéral qui fonde son analyse. En effet en assimilant le financement des Activités Sociales au salaire différé de chaque salarié, la Cour des comptes renvoie explicitement à un avantage financier qui serait acquis à chacun nonobstant le choix initial de développer des services sociaux en dehors de la logique marchande mais dans un cadre solidaire en garantissant l'accès à tous.

Cette confusion éclaire aussi la comparaison permanente que la Cour fait avec les organismes ayant fait le choix de la redistribution quand les Organismes sociaux des IEG ont fait le choix de la production et du développement d'une structure nécessaire pour l'assurer. Le bien fondé de ce choix originel est confirmé dans la période actuelle où nombre d'organisations ayant fait ou ayant été conduit à faire un choix contraire sont aujourd'hui en difficulté compte tenu des prix et des ressources du marché.

C'est notamment le cas en ce qui concerne les vacances, où la politique d'investissement de la CCAS permet, d'une part de garantir le patrimoine collectif des électriciens et gaziers et d'autre part de disposer de structures d'accueil d'un niveau de qualité comparable voire supérieur au marché à prix comparable.

En outre il faut souligner que le développement des SCI a permis de maintenir et de développer une offre propre au tourisme social quand de nombreux organismes sont en difficulté, privatisés ou rachetés par des opérateurs marchands à l'instar de VVF.

C'est ce choix qui est contesté par la Cour qui reproche à la CCAS de ne pas gérer ses investissements en exigeant les taux de retour des marchés financiers : effectivement la rémunération du capital n'est pas alignée sur les taux des placements financiers mais sur la seule préservation du patrimoine.

La Cour ignore les progrès réalisés par la CCAS pour une meilleure maîtrise des coûts de gestion : les frais généraux de fonctionnement ont diminué de 15 % durant les trois derniers exercices.

Mais surtout ce sont les choix des instances qui sont en cause : ainsi en matière de restauration la Cour reproche notamment à la CCAS le coût de la convention collective du personnel ; pour autant, les organismes sociaux n'entendent pas s'aligner sur les situations les plus défavorables et notamment pas sur la convention collective de la restauration.

Au surplus les surcoûts de gestion de la restauration sont dus moins aux garanties dont disposent les personnels qu'à la situation du parc de production. La Cour le constate elle-même, des restaurants sont surdimensionnés ce qui renchérit incontestablement les coûts de gestion de l'ensemble de la restauration. Des restaurants sont maintenus ouverts alors qu'ils sont en dessous des ratios conventionnellement fixés avec les directions pour leur ouverture. La responsabilité de cette situation n'incombe bien évidemment pas à la CCAS mais à la politique de restructuration d'EDF et Gaz de France. Si la fermeture de telles unités de restauration peut apparaître comme devant s'imposer en strict terme de rentabilité de gestion, cela renvoie alors nécessairement à la question de la satisfaction des besoins d'exploitation des entreprises et d'une recherche de solution d'une restauration collective alternative pour les salariés.

En matière de séjours la Cour veut ignorer les actions de maîtrise des coûts de production mises en œuvre depuis plusieurs années. Sur les deux derniers exercices (2004 et 2005) le coût moyen de revient d'une nuitée a augmenté de 1,4 % alors que l'inflation était de 3 %, soit une diminution effective de 1,6 %.

L'augmentation des recettes liées à la participation supérieure à l'augmentation des dépenses d'exploitation démontre l'abaissement du point fixe de celles-ci.

c. les achats

Le Comité de Coordination a longtemps considéré que les CMCAS comme lui-même n'étaient pas soumis aux procédures des achats publics.

A la suite d'une consultation juridique, le Comité de Coordination a pris acte de ce que dans la mesure où les CMCAS assuraient aussi la gestion d'un régime de sécurité sociale, ils pouvaient les uns et les autres, se trouver astreints à respecter les procédures spécifiques relevant de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

Le Comité a en conséquence invité les CMCAS à mettre en place les mécanismes y afférents.

L'applicabilité du texte précité est susceptible d'être remise en cause dans la mesure où la gestion du régime serait retirée aux CMCAS.

La CCAS constate avec satisfaction que la Cour admet enfin qu'elle n'est pas soumise à la procédure des marchés publics.

La CCAS rappelle cependant que dès 1995, elle a instauré des commissions Equipement Appel d'Offre Patrimoine (EAOP) à l'échelle nationale et régionale dans lesquelles siègent des membres issus de toutes les fédérations syndicales et a mis en œuvre des procédures d'appels d'offres et/ou de consultations concernant notamment les marchés de travaux et les commandes de matériel.

Pour répondre aux besoins d'un meilleur coût, pour améliorer la maîtrise des relations avec les fournisseurs, pour garantir la transparence et plus généralement pour respecter la déontologie des achats, la CCAS a décidé en 2006 la création d'une commission des marchés en fonction au 1^{er} janvier 2007.

La Commission des Marchés, composée de membres du Conseil d'Administration, examine et attribue les marchés d'un montant supérieur à 200.000 € et peut décider d'examiner tout marché compris entre 100.000 et 200.000 €. Elle a la faculté d'examiner a posteriori le déroulement des marchés dont le montant de l'engagement est supérieur à 16.000 € pour les travaux et 20.000 € pour les achats de biens et de services. La Commission veille au respect des grands principes tels que la liberté d'accès à la commande, l'égalité de traitement des candidats, la transparence des procédures et l'efficacité de la commande.

Parallèlement un service achat doit être créé pour être opérationnel au 2^{ème} semestre 2007. La mise en place du service achats de la CCAS répond notamment aux besoins de professionnalisation de cette activité, de massification, de standardisation des achats et de réduction du nombre de fournisseurs.

S'agissant des recommandations formulées par la Cour à ce titre, la CCAS ne manquera pas de les examiner en veillant à ce que leur éventuelle mise en œuvre ne soit pas source de désorganisations et/ou de coûts injustifiés.

d – les choix en matière de patrimoine

La CCAS a mis en œuvre depuis sa création une politique d'acquisition volontariste qui lui a permis de constituer un patrimoine unique à l'échelle des activités sociales des salariés. Il constitue un formidable outil au service des activités sociales, notamment dans le domaine de l'offre de vacances.

Sa répartition sur l'ensemble du territoire national reflète la volonté de permettre la découverte de la richesse de toutes les régions françaises et la diversité des structures d'hébergement correspond à la diversité des aspirations des bénéficiaires.

C'est parce que la CCAS a constitué ce patrimoine qu'elle peut aujourd'hui s'employer à le consolider, en y consacrant les budgets appropriés même s'ils peuvent toujours paraître insuffisants : les 5 % de la valeur du patrimoine que la CCAS consacre annuellement au gros entretien et aux réaménagements des centres les plus anciens sont précisément le ratio d'une saine gestion de « bon père de famille ».

Pour affirmer une dévalorisation du patrimoine, la Cour ignore étonnamment la valeur patrimoniale des parts de SCI détenues par la CCAS dont la prise en compte devrait conduire au constat inverse.

La pérennité des biens, la conservation et la valorisation de son patrimoine sont pour la CCAS une préoccupation constante et les budgets nécessaires y sont affectés : au cours des quatre derniers exercices, ce ne sont pas moins de 130 millions d'Euros que la CCAS a ainsi consacrés à sa politique d'investissement et de valorisation de son patrimoine, le cas échéant sous les arbitrages que dictent les priorités concernant les obligations administratives, la sécurité des biens et des personnes, la pérennité des bâtiments, autant que possible sans recours à l'emprunt compte tenu de l'annualité de ses ressources. C'est dans cette logique que s'inscrit l'engagement d'une campagne systématique de diagnostics sur les centres adultes et jeunes, dont l'objet est de prendre la mesure de l'état du patrimoine selon des critères définis en amont et applicables à tous les sites, de définir une planification pluriannuelle sur 5 ans des travaux.

Mais c'est parce qu'elle est encore plus ambitieuse que la CCAS s'emploie autant que de besoin à le redéployer, dans des opérations de partenariat avec d'autres Comités d'Entreprise, des opérateurs privés, dans lesquels elle ne disposerait pas des mêmes atouts si elle n'était pas chaque fois en mesure d'arbitrer entre la conservation de ses biens propres et leur mutualisation dans la recherche d'un meilleur rendement social.

Elle le fait en saisissant chaque opportunité, avec créativité, dans la plus grande diversité des montages juridiques. Les SCI répondent à l'objectif qui leur est assigné en permettant aux activités sociales de disposer de lits supplémentaires qui pèsent moins sur le 1 %, en dégageant des excédents de gestion qui même s'ils n'assurent pas toujours un autofinancement total peuvent être consacrés aux gros travaux et à l'entretien, à la constitution de réserves pour leur renouvellement, à leur extension en allégeant la pression sur le 1 %.

Cette politique volontariste ne va pas toujours sans peine : le souci de la CCAS de ne pas compromettre les droits des activités sociales et de conserver à leur bénéfice la jouissance des installations aux périodes de plus forte demande – et donc de plus forte concurrence avec ceux qui peuvent être ses partenaires – est un frein évident à la diversification des partenariats et explique que la CCAS reste souvent majoritaire dans les structures qu'elle impulse ou auxquelles elle participe. Pour autant et parce que les activités sociales n'y trouvent que des avantages, la CCAS poursuit avec détermination une politique qui contribue non seulement à la consolidation de son offre de vacances, mais aussi à son renforcement et à sa diversification, en contribuant à la rencontre des bénéficiaires avec d'autres usagers du tourisme social.

La CCAS s'honore d'avoir pu ainsi, parce qu'elle est un acteur essentiel du tourisme social, contribuer en deux occasions au moins à la sauvegarde d'autres acteurs du tourisme social, sous l'égide des tribunaux et parfois des pouvoirs publics, tout en y nourrissant ses propres intérêts, en conservant ou en étendant au bénéfice des activités sociales des électriciens et gaziers l'accès à des installations exemplaires grâce au maintien de 6 centres de vacances dans des structures qui dégagent aujourd'hui des excédents de gestion tout aussi exemplaires

Le reproche d'une insuffisante diversification des gestionnaires fait peu de cas du fonctionnement démocratique des SCI auxquelles appartient le choix de leur gestionnaire. Dans 13 cas sur 18, la CCAS participe à une SCI qui était déjà constituée et qui avait déjà fait le choix de son gestionnaire. Dans les trois autres cas, où la CCAS a participé à la création de la SCI, la « diversité » de gestion est réelle, sans exclusive puisque l'une d'elles a été confiée à une société du tourisme marchand.

Enfin, la disparité des coûts entre les différentes structures d'hébergement tient à d'évidentes raisons de gestion que la Cour ne peut ignorer : le maintien d'un parc suffisant pour assurer le départ des salariés durant la période estivale nécessite impérativement de conserver un parc suffisant en nombre, et suffisamment diversifié. Si le prix moyen de chaque structure est lié au volume de sa production, toutes sont nécessaires pour assurer la réponse à la demande lors de la période la plus demandée. Quant à l'affirmation de l'obsolescence de certains centres, ou de leur insuffisante attractivité, elle est encore contredite dans les faits par des enquêtes de

satisfaction qui révèlent que même les trente centres les moins demandés au premier tour d'affectation et qui n'atteignent un remplissage maximum que dans un choix « par défaut » recueillent un taux de satisfaction de même ordre que les autres, de plus de 90 % de satisfaits à très satisfaits.

e. L'IFOREP

La CCAS, les CMCAS ont confié à l'IFOREP la mission de répondre aux besoins de formation de ses personnels, le chargeant également d'une activité de publication, « les Cahiers de l'IFOREP », d'une activité audiovisuelle ainsi que d'une activité d'étude et de recherche.

Les conditions du partenariat existant entre les deux organismes ont conduit la CCAS à conserver la charge des formations prévues et non réalisées, dans la limite d'un éventuel déficit.

La CCAS s'étonne des appréciations de la Cour aux termes desquelles l'organisme soutiendrait par ailleurs l'IFOREP « par des concours financiers dont la Cour n'a pas été en mesure d'apprécier la cause, l'objet et le bien fondé. » Dans le cadre du contrôle, la Cour a eu accès à tous les documents notamment comptables et a obtenu de la CCAS toutes les réponses aux nombreuses questions qu'elle a posées tout au long de son contrôle. La CCAS a dans ce cadre expliqué à quoi correspondaient les versements effectués à l'IFOREP.

La CCAS, comme les CMCAS siègent au conseil d'administration de l'Institut par leurs représentants. Le Conseil d'Administration a pour fonction de définir les orientations et les objectifs qui doivent être mis en œuvre et d'apprécier les comptes, lesquels ont pour toute la période sous revue, été approuvés par le Commissaire aux Comptes.

S'agissant des relations entre la CCAS et l'IFOREP la Cour souhaite l'instauration d'un plus grand formalisme.

Comme cela a déjà été indiqué dans les réponses au RCP, l'amélioration de la qualité des relations avec l'IFOREP est une préoccupation constante de la CCAS et des CMCAS qui mettent en œuvre, avec ce partenaire, des outils permettant de rendre plus lisibles leurs relations.

Il reste que la CCAS et les CMCAS estiment ne pas avoir à entretenir avec l'IFOREP la relation marchande que la Cour souhaiterait lui voir tenir.

Concernant les CMCAS, la sous utilisation des deux fonds pour le financement de leur formation professionnelle et socio éducative n'est pas, contrairement à ce qu'en dit la Cour, linéaire.

Pendant plusieurs exercices, lors des transformations technologiques profondes qui ont affecté le traitement des feuilles de soins et demandé des évolutions administratives, les demandes de formations ont excédé les financements budgétés et ont du être lissées sur plusieurs années.

Dans les dernières années de la période objet du contrôle, les évolutions profondes annoncées des CMCAS n'ont pas favorisé les départs en formation de leurs personnels ce qui a entraîné une sous utilisation conjoncturelle des financements budgétés.

Des réflexions sont conduites, par les instances élues des organismes, sur les mutualisations souhaitables pour contribuer à une plus grande efficacité des moyens engagés dans les réalisations des différentes activités.

f. Les contrôles

Contrairement à ce que prétend la Cour, la CCAS a toujours été contrôlée et ce jusqu'en 2004 année de la transformation des établissements publics en sociétés anonymes.

Si la Cour est particulièrement critique sur les défaillances de l'Etat et des entreprises Electricité de France et Gaz de France dans leurs missions de contrôle ceci repose sur une vision totalement erronée de la réalité.

En effet, pour la CCAS, l'approbation du budget par la tutelle n'a jamais été une simple formalité comme semble le prétendre la Cour - preuve en est le refus d'approuver les propositions de budget pour les exercices (au moins trois) qui traduisaient financièrement l'intégration des surnombres de la CCAS dans les effectifs d'EDF, ce qui a conduit le Conseil d'Administration à faire de nouvelles propositions pour que le budget puisse être exécutoire.

Plus encore le bilan des exercices donnait lieu à des rencontres systématiques durant lesquelles l'utilisation de l'ensemble des ressources devait être exposée.

Par ailleurs, le Tableau Hiérarchique des agents statutaires était examiné par la tutelle avec un tel souci du détail que chaque proposition de réorganisation entraînait des négociations qui pouvaient durer plus d'un an ; la mise en place de l'Inspection Générale en est un bon exemple.

En revanche, la CCAS ne peut que pleinement partager l'appréciation de la Cour quant au caractère particulièrement discutable de la « démission » de fait, unilatérale et brutale des instances de contrôle existantes relevant des tutelles et des entreprises, prévues par les textes qui sont toujours en vigueur.

A ce titre la CCAS continue de se conformer aux dispositions statutaires en persistant à adresser au Ministère les éléments permettant de rendre son budget exécutoire.

Il est regrettable que le projet de rapport thématique n'ait pas repris les constats développés dans le RCP sur les comptes de la CCAS. La Cour y acte la mise en place de nombreux dispositifs concourant à un contrôle interne de qualité : nomination d'un Commissaire aux Comptes, développement d'un secteur de contrôle interne en charge de s'assurer du respect des procédures comptables, la création d'un service de contrôle budgétaire avec l'implantation dans tous les secteurs d'un logiciel permettant de s'assurer du respect des budgets dès l'engagement des dépenses.

De nouvelles étapes, dans le pouvoir de contrôle des électriciens et gaziers de l'utilisation du 1 %, dans l'adéquation permanente de la réponse à leurs besoins sociaux et dans l'application des décisions prises doivent pouvoir être réalisées à l'initiative des fédérations syndicales.

LES PERSPECTIVES ET LES ORIENTATIONS DES ORGANISMES

LES PROPOSITIONS DES ORGANISMES SOCIAUX

Oui, les Organismes sociaux et mutualistes peuvent et doivent être toujours plus efficacement gérés et ont à évoluer.

Adaptations, développement et pérennisation des Organismes sociaux : voilà trois maîtres mots qui guident l'ensemble du personnel et leurs représentants dans leurs revendications et propositions en matière d'activités sociales et de santé.

La Cour peut d'autant moins taxer d'immobilisme les Organismes sociaux qu'elle est parfaitement informée des propositions qui ont été faites par le Comité de Coordination en ce qui concerne la modification du mode de gestion et de financement du régime spécial des assurances maladie maternité du personnel des Industries électrique et gazière.

Il en est de même en matière d'activités sociales et de santé puisqu'un groupe de travail interfédéral regroupant toutes les fédérations syndicales représentatives du personnel de la branche a travaillé tout au long de l'année 2006 pour proposer une évolution des structures sociales des industries électriques et gazières adaptée d'une part à la réforme du régime spécial de sécurité sociale des industries électriques et gazières en cours et, d'autre part, à la réponse aux besoins et attentes des électriciens et gaziers et leurs familles pour ce qui concerne les activités sociales.

Les fédérations syndicales partagent l'idée suivante qu'elles soient liées à la réforme du régime complémentaire maladie ou qu'elles s'imposent du fait des nouveaux outils de gestion ou encore des attentes des bénéficiaires, des réformes ou adaptations s'avèrent nécessaires dans l'ensemble des structures sociales des industries électrique et gazière : Comité de Coordination des C.M.C.A.S., C.C.A.S., C.M.C.A.S. et S.L.V.

Au sein du Groupe Interfédéral de Transformation (GIT), la C.G.T., F.O, la C.F.D.T., la C.F.E. C.G.C. et la C.F.T.C. ont entamé une réflexion sur ce que pourrait être, dans ce nouveau contexte, l'organisation des structures sociales relevant de l'article 25 du Statut National des Industries électrique et gazière.

Cette réflexion doit se poursuivre au plan local sur le périmètre des futures structures territoriales.

Les travaux du GIT ont abouti à un document signé le 13 novembre 2006 par la C.G.T., la C.F.D.T. et la C.F.T.C., communiqué le 4 décembre 2006 aux représentants des employeurs de la branche des Industries électrique et gazière et aux pouvoirs publics afin que s'ouvrent des négociations sur la base des propositions faites par lesdites fédérations syndicales pour répondre aux objectifs suivants :

- améliorer les prestations servies,*
- assurer l'égalité de traitement sur tout le territoire,*
- renforcer la vie démocratique et la transparence,*
- orienter les moyens et les économies réalisées vers la réponse aux besoins des bénéficiaires,*
- renforcer la solidarité entre les salariés, élargir et diversifier les réponses, mieux accompagner les agents et leurs familles dans leurs projets,*
- développer les activités sociales partout et pour tous les salariés de la branche et de leurs familles,*
- renforcer la proximité et le lien social en développant la prévention en matière de santé et l'action sanitaire et sociale au service des familles et contre l'isolement,*
- confirmer un engagement progressiste, humaniste et porteur d'émancipation,*
- confirmer la gestion pluraliste par les seuls salariés et leurs représentants.*

Les lignes forces de ce projet doivent être ici retranscrites :

- « L'organisation structurelle des activités sociales :**

L'organisation des futures structures des activités sociales autour de deux niveaux : une entité juridique nationale et plusieurs entités juridiques territoriales en lieu et place du Comité de Coordination, de la C.C.A.S. et des C.M.C.A.S. actuelles.

○ ***La structure nationale d'activités sociales :***

Création d'une entité juridique nationale, la structure nationale, qui, en matière d'activités sociales, intègre les prérogatives politiques et fonctionnelles qui relèvent aujourd'hui de la C.C.A.S. et du Comité de Coordination à l'exception de la répartition du 1 %.

○ ***Les structures territoriales d'activités sociales :***

A partir du constat que la structuration actuelle, C.A. de C.M.C.A.S. et C.A.R. en termes politiques d'une part, C.C.A.S. – D.R. – S.O. et C.M.C.A.S. en termes fonctionnels d'autre part, doit évoluer pour répondre efficacement aux besoins des bénéficiaires, notamment pour assurer l'égalité de traitement sur tout le territoire national, s'impose la nécessité de créer de nouvelles entités politiques et fonctionnelles territoriales, les structures territoriales de proximité ayant toutes pour objet de répondre aux besoins des bénéficiaires et de déployer les activités sociales au plus près des agents actifs et inactifs de la branche des Industries électrique et gazière.

• **Les critères de détermination des structures territoriales :**

Nécessité de rechercher un équilibre entre les structures, tout en prenant en compte :

- *les zones urbaines, notamment de la région parisienne, où lieux de travail et lieux de vie sont parfois éloignés, mais avec des moyens de communication denses.*
- *les zones rurales où l'isolement et l'éloignement sont des contraintes fortes et où aussi lieu de travail et lieu d'habitation sont parfois éloignés.*

○ ***Les critères généraux :***

Equilibre relatif du nombre de bénéficiaires (soit une fourchette comprise entre 8000 et 15000) vivant sur le territoire afin d'assurer globalement une homogénéité des structures.

Equilibre relatif du nombre d'actifs et d'inactifs vivants sur le territoire,

Prise en compte des identités culturelles et des lieux de vie des bénéficiaires,

Equilibre du volume de l'exploitation et du nombre de salariés conventionnés sur le territoire,

Temps d'accès raisonnable entre tous les points du territoire.

○ **Les critères économiques et sociaux :**

Prendre en compte les ressources financières qu'il est possible de consacrer à la masse salariale.

L'effectif statutaire de la structure ne doit pas être inférieur à un certain seuil de viabilité et doit tenir compte du nombre de bénéficiaires, de la superficie du territoire et du volume de l'exploitation. Les agents de la structure territoriale pourront être déployés sur le territoire, dans la proximité en fonction des besoins de la population concernée.

Minimisation des mobilités liées à la réorganisation.

○ **Les critères géographiques :**

Prise en compte des découpages administratifs des départements et des régions ainsi que des métropoles urbaines.

Implantation du siège dans des concentrations de bénéficiaires actifs, dans des bassins d'emplois, si possible à proximité des réseaux de communication, condition d'une mobilité entre les structures des activités sociales et les entreprises de la branche des IEG.

• **La répartition des missions entre structure nationale et structures territoriales :**

○ **Les missions de la structure nationale :**

Impulser, développer, gérer et coordonner, dans un cadre de cohérence qui assure l'égalité de traitement des bénéficiaires, les activités sociales dont le caractère général ou l'importance exigent qu'elles soient gérées sur le plan national :

- *Les actions culturelles, l'éducation populaire, la formation et la lutte contre toute forme de discrimination.*
- *Les actions de promotion, d'éducation et de prévention à la santé.*
- *Les séjours de vacances pour l'ensemble des affiliés selon diverses catégories de populations.*
- *Le patrimoine des Organismes sociaux (centres de vacances jeunes, centres de tourisme, centres de santé, centres sportifs et de loisirs) en propriété ou en conventions de différents types.*
- *Les assurances privées pour le compte du personnel.*
- *Les rassemblements sportifs, les manifestations littéraires, artistiques, scientifiques, sur le plan national ou international, avec les structures territoriales et la structure nationale comme co-organisateurs ou support.*

- *La restauration méridienne du personnel pour le compte des entreprises et exploitations qui la financent en tout ou partie.*
- *L'action sanitaire et sociale (IME, PFEL, etc.), doit suivre et contrôler l'administration des structures territoriales afin d'assurer l'égalité de traitement des bénéficiaires*
- *L'engagement dans le développement durable et la solidarité.*
- *Le travail en partenariat avec tous les acteurs du milieu associatif ainsi que les collectivités locales, territoriales...*

○ ***Les missions de la structure territoriale :***

La structure territoriale est un outil pour le développement d'activités culturelles, sportives, de loisirs, de séjours, de vacances et de santé pour tous les types de populations.

Pour y parvenir :

- *Elle élabore le contenu des activités territoriales et contribue à l'élaboration du contenu des activités nationales réalisées sur son territoire (restauration méridienne, vacances, rencontres sportives, culturelles, festives et de santé).*
- *Elle est acteur de l'action sanitaire et sociale réglementaire (IME, PFEL, etc.) définie dans un cadre de cohérence national et développe des aides bénévoles personnalisées, notamment en cas de sinistre ou de grand malheur pour les agents en difficultés, ainsi que leur famille.*
- *Elle gère et administre son budget.*
- *Elle établit des relations ou conventions avec des partenaires sur le champ de la santé, du sport, de la culture, des loisirs (Structure nationale des activités sociales, autres structures territoriales, CISCT, CPAM, médecine du travail et de contrôle, mutualité, Comité d'Entreprise, les associations du champ de la santé, collectivités locales, territoriales et régionales...).*
- *Elle participe à la réflexion sur le développement du patrimoine national établi sur son territoire ainsi qu'à l'amélioration de son utilisation : restaurants d'entreprise, centres de vacances, centres sportifs et de loisirs, centres de santé de son territoire.*
- *Elle promeut les activités sociales propres à son territoire ainsi que les vacances, les assurances et autres actions décidées par la structure nationale ainsi qu'elle contribue à la construction et à la dynamisation de la politique des contenus.*
- *Elle est l'interlocutrice, sur son territoire et au regard de ses activités, des collectivités locales et territoriales, des directions des entreprises des Industries électrique et gazière et de tous les autres partenaires.*

- **La répartition des ressources entre la structure nationale et les structures territoriales :**

Mise en place d'une entité juridique indépendante qui décide de la répartition du 1 % entre la structure nationale et les structures territoriales avec une mission de contrôle de l'utilisation du 1 %.

- **Rattachement des bénéficiaires aux structures territoriales :**

Le rattachement et le vote des bénéficiaires se feront sur la structure territoriale et la structure de proximité de son lieu de travail pour les actifs et de résidence principale pour les inactifs.

Tous les bénéficiaires des activités sociales auront accès, sur tout le territoire national, à l'ensemble des activités des structures territoriales que celles-ci auront décidé de mettre sur le réseau et aux points d'accueil proposés par les structures territoriales et la structure nationale. Une carte nationale servira d'affiliation à nos activités sociales et d'ouverture des droits à l'ensemble des activités.

- **Organisation de la représentativité au sein des structures institutionnelles :**

- ***Conseil d'administration de la structure territoriale :***

Tous les trois ans, désignation des administrateurs au C.A. de la structure territoriale par un vote des ouvrants droits sur liste présentée par les organisations syndicales représentatives.

- ***Conseil d'administration de la structure nationale :***

Tous les trois ans et de façon concomitante avec l'élection permettant de désigner les élus territoriaux, élection des membres du conseil d'administration de la structure nationale par un vote de l'ensemble des ouvrants droits sur une liste de candidats présentés, au niveau national, par les fédérations syndicales représentatives. »

Les modifications et transformations du fonctionnement actuel des Organismes sociaux relèvent de la négociation collective et du pouvoir réglementaire.

Pour autant, la C.C.A.S. et le Comité de Coordination qui sont directement concernés, trouvent dans ces propositions les réponses appropriées aux défis auxquels les activités sociales sont confrontées.

Quand le personnel des Industries électrique et gazière, ses élus et mandatés sont plus que jamais forces de propositions, à l'initiative du changement pour répondre encore mieux aux besoins des électriciens et gaziers, ils doivent regretter que la négociation sur l'évolution des Organismes sociaux et mutualistes ne soit toujours pas ouverte à ce jour avec l'ensemble des partenaires sociaux et les pouvoirs publics.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Soixante ans après la création du statut national du personnel des Industries électrique et gazière, les Organismes sociaux s'honorent de leur bilan, quand bien même leur action reste perfectible.

Il ne peut néanmoins s'apprécier à partir des seuls résultats comptables comme le propose la Cour des comptes, mais au regard de la diversité des activités réalisées au profit des électriciens et gaziers, à l'égard desquelles d'ailleurs la Cour a été néanmoins contrainte de reconnaître qu'elles étaient "importantes".

La Cour considère que les coûts de gestion des activités sociales et mutualistes sont excessifs, se refusant à prendre en compte le fait que les Organismes sociaux des agents des Industries électrique et gazière sont des acteurs à part entière de l'économie sociale et solidaire, ce qui implique des critères de gestion différents de ceux de l'économie libérale.

Il y a là deux conceptions radicalement opposées de la gestion des fonds sociaux, même si les Organismes sociaux et mutualistes, dans l'exercice d'une gestion non mercantile, recherchent toujours à diminuer les coûts de gestion dès lors que c'est compatible avec le choix d'une économie sociale et solidaire.

Les fonctionnels, élus, mandatés des Organismes sociaux poursuivront pour ce qui les concerne, avec énergie et dévouement, leurs actions pour répondre toujours mieux aux aspirations, aux besoins et aux attentes des salariés de la branche des Industries électrique et gazière.

Et, pour demeurer porteurs de valeurs émancipatrices qui bousculent le schéma établi d'une société dominée par le marché, les Organismes sociaux s'emploieront à conserver leur caractère d'exemplarité dans le cadre de ce qui n'institue pas des priviléges mais des droits, où le "mieux disant" doit triompher du "moins disant".

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'INSTITUT DE FORMATION, DE RECHERCHE ET DE PROMOTION (IFOREP)

L'IFOREP a pris connaissance de l'extrait du rapport public thématique de la Cour des comptes relatif aux institutions sociales du personnel des industries électriques et gazière pour la partie le concernant.

Le document ainsi communiqué, pour le moins elliptique, n'appelle en ce qui concerne l'IFOREP que d'aussi brèves réponses.

La Cour prétend souligner, d'une manière aussi systématique qu'elle l'a fait dans son relevé de constatations provisoires concernant l'institut, tout élément lui permettant de conforter ses hypothèses de façon à justifier ses conclusions.

Ce faisant, elle veut oublier que la création et l'existence de l'IFOREP permettent entre autres :

- *à l'ensemble des organismes sociaux des IEG (CCAS et CMCAS) d'avoir une politique et des pratiques de formation cohérentes notamment en matière d'encadrement, en fonction de la complémentarité de leurs activités.*
- *à chacune des 106 CMCAS d'avoir une aide/conseil et des prestations de formation correspondant aux besoins qu'elles définissent, et ceci quelle que soit leur taille, selon le principe de mutualisation des fonds formation : chacune contribue selon ses moyens et utilise la formation selon ses besoins.*
- *d'avoir une séparation maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre, qui permet d'une part aux organismes sociaux un dialogue sur la définition et l'expression des besoins, et d'autre part à l'IFOREP une autonomie et un professionnalisme dans la mise en œuvre pour y répondre.*
- *à l'IFOREP d'être ouvert à l'adhésion d'organismes autres que ceux des IEG et de bénéficier de l'agrément « association de jeunesse et d'éducation populaire » permettant de délivrer des formations BAFA et BAFD.*

L'extrait décrit succinctement l'activité de l'Institut en insistant sur le fait que la formation professionnelle et continue « porte aussi sur des questions politiques économiques sociales et historiques ».

On ne peut que s'interroger sur le sens que la Cour entend donner à ce type de constat.

En ce qui concerne le financement du fonctionnement de l'IFOREP, la Cour fait état de « concours financier... de la CCAS » dont elle dit n'avoir pu apprécier ni la cause ni l'objet ni le bien-fondé. Cela lui permet d'affirmer que la comptabilité serait irrégulière et ne donnant pas une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

Il lui a pourtant été précisé la nature et les modes de financement de l'Institut.

En tout état de cause le fait que la CCAS finance majoritairement l'activité de l'IFOREP ne saurait en soi être un motif de rejet, ou de critiques.

C'est bien en vain que l'on recherche dans l'extrait du rapport notifié par la Cour des éléments précis permettant de justifier que « ...les comptes de l'IFOREP ont un caractère irrégulier et ne sont pas sincères ... », alors que le Commissaire aux comptes les a approuvés pour toute la période sous revue.

L'IFOREP ne semble pas être mieux placé pour apprécier les recommandations de la Cour tendant à le voir intégrer la CCAS.

Il ne semble pas que la Cour soit plus compétente pour formuler une telle préconisation.

En tout état de cause, la formalisation des relations avec la CCAS distinguant « ... avances de trésorerie, prestations de services, refacturations de charges ... » existe, et a été justifiée auprès de la Cour.

Telles sont les observations que le Conseil d'administration par mon intermédiaire entend formuler.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ÉLECTRICITÉ DE FRANCE (EDF)

La Cour des comptes recommande de transformer profondément les institutions du personnel des industries électriques et gazières.

Toute question relative aux institutions sociales concerne l'ensemble des entreprises de la branche professionnelle. Les évolutions recommandées par la Cour nécessitent l'intervention directe de la branche professionnelle et généralement celle de l'Etat. Ces évolutions impliquent dès lors soit des négociations collective de branche, soit des concertations au niveau de la branche préalables à la publication de textes réglementaires (régime spécial, activités sociales) ou même à des modifications législatives, le principe d'une organisation des activités sociales dérogatoire au droit du travail étant posé par la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

La Cour n'ayant pas autorisé les entreprises à communiquer avec les autres employeurs de la branche professionnelle sur le contenu du relevé de constatations provisoires, les réponses apportées ici n'ont fait l'objet d'aucun échange avec les autres employeurs ; elles n'expriment que la position d'EDF, alors que l'évolution de nombre de sujets traités par la Cour relève de la branche professionnelle, soit dans le cadre d'un dispositif réglementaire (statut, régime spécial notamment), soit dans le cadre de la négociation collective de branche.

1. Des coûts de gestion élevés des institutions sociales

La Cour souligne le coût de gestion élevé des institutions sociales, tant en ce qui concerne la gestion du régime spécial que, surtout, la gestion des activités sociales.

EDF partage ce constat, ainsi que la nécessité de réduire ces coûts. C'est pourquoi EDF est favorable à toute mesure de nature à améliorer la connaissance des coûts réels de gestion et, en conséquence, la qualité des comptes, ainsi qu'à une rationalisation de la gestion. L'évolution des structures de gestion des activités sociales ne relève cependant pas de la responsabilité des employeurs, mais de celle des représentants des salariés, qui sont seuls chargés de la gestion des activités sociales, et des pouvoirs publics, qui sont seuls en mesure de modifier les dispositions du statut du personnel des industries électriques et gazières.

2. La rénovation du régime spécial d'assurance maladie et maternité

Un processus de rénovation engagé au milieu des années 1990

En ce qui concerne le régime spécial d'assurance maladie des industries électriques et gazières, EDF partage depuis longtemps le constat d'une gestion trop coûteuse et d'une organisation inadaptée. Depuis le milieu

des années 1990, diverses mesures destinées à améliorer la gestion ont été proposées, notamment dans le cadre de la plate-forme signée en janvier 2001 entre EDF et Gaz de France, le comité de coordination des CMCAS et quatre fédérations syndicales. Cet accord, qui engageait le gestionnaire du régime spécial, avait notamment pour objet de rationaliser la gestion, à la fois en améliorant les règles de fonctionnement du régime et en prévoyant la réalisation de 15 millions d'euros d'économies structurelles de gestion sur quatre ans. C'est ainsi que les textes réglementaires encadrant la gestion du régime ont notamment été modifiés en 2002 pour instituer la centralisation de la trésorerie, la mise en place de comptes nationaux séparés pour la gestion technique et la gestion administrative, la séparation comptable de la gestion des prestations maladie et maternité de celle des activités sociales avec la production de documents comptables attestés par un commissaire aux comptes s'agissant des comptes combinés du régime. Une procédure de budgétisation de la gestion administrative a également été mise en place.

Les objectifs fixés dans le cadre de la plate-forme précitée en matière de réduction des coûts de gestion sur la période 2001-2005 n'ont cependant pas été atteints pour deux raisons principales : l'absence d'évolution des structures trop nombreuses chargées de la gestion du régime et une gouvernance inadaptée du régime ne permettant ni véritable pilotage, ni réelle maîtrise budgétaire.

C'est pourquoi, à la suite des audits diligentés en 2004 sur le régime spécial d'assurance maladie avec l'accord de l'ensemble des partenaires sociaux de la branche professionnelle, les employeurs ont cherché à faire évoluer l'organisation même du régime et ont engagé, avec les fédérations syndicales, des discussions approfondies sur la rénovation du régime spécial.

Une première négociation sur l'organisation, la gestion, la gouvernance, le financement et les prestations du régime spécial a abouti, au niveau de la branche professionnelle, à la signature par deux fédérations syndicales, le 23 décembre 2004, d'un accord dit « global ». Celui-ci comportait, en effet, diverses autres mesures. Après le droit d'opposition exercé par trois fédérations syndicales à l'encontre de cet accord, de nouvelles discussions ont été ouvertes au printemps 2006 concernant l'évolution du régime spécial. Celles-ci se sont achevées en septembre dernier par la transmission aux autorités de tutelle, par l'ensemble des partenaires sociaux de la branche, d'un relevé de propositions dessinant une nouvelle organisation et une nouvelle gouvernance du régime spécial, afin de répondre aux exigences d'une gestion moderne et responsable.

Les objectifs visés dans cette réforme sont la transparence de la gestion, la clarté des financements, la rationalisation des moyens, la professionnalisation des agents et la sécurisation de la liquidation des prestations.

Les textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du relevé de propositions doivent être publiés prochainement. La gestion du régime serait ainsi confiée, à compter du 1^{er} avril 2007, à une nouvelle caisse de sécurité sociale, chargée exclusivement de la gestion du régime spécial d'assurance maladie-maternité des industries électriques et gazières : la Caisse d'assurance maladie des IEG (CAMIEG), administrée par les seuls représentants des salariés. La gestion des activités sociales, qui demeurerait aux institutions actuelles (CCAS, comité de coordination et caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale), serait ainsi complètement séparée sur les plans comptable, juridique et fonctionnel de celle du régime spécial.

Toujours avec l'objectif d'améliorer la transparence de la gestion et de mieux anticiper les conditions de réalisation de l'équilibre financier du régime, les partenaires sociaux ont proposé la mise en place d'une commission nationale de suivi paritaire, afin d'organiser un dialogue très régulier entre les partenaires sociaux de la branche professionnelle sur la situation du régime et de favoriser la diffusion de l'information. Son rôle serait purement consultatif. Cette commission ne se substituerait en aucun cas au gestionnaire du régime, dont la responsabilité demeurerait pleine et entière.

Enfin, comme toute caisse de sécurité sociale, la CAMIEG serait soumise à l'exercice de la tutelle par l'Etat et placée sous les contrôles prévus par le code de la sécurité sociale. Une convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion serait conclue par la Caisse avec les pouvoirs publics pour fixer les grandes orientations à moyen terme, ainsi que le cadrage budgétaire. Un dispositif de contrôle du recouvrement des cotisations serait par ailleurs mis en place.

Il s'agirait d'une évolution majeure qui devrait permettre de progresser significativement en matière de transparence et de maîtrise des coûts, tout en améliorant la qualité du service rendu aux assurés.

Le maintien d'un régime spécial de sécurité sociale

Qu'il s'agisse des modalités de financement du régime en 2005 ou de l'organisation et de la gouvernance en 2007, aucune des modifications intervenues depuis 2004 ne remet en cause la qualification de régime de sécurité sociale qui résulte du code de la sécurité sociale. L'article L. 711-1 prévoit l'existence des régimes spéciaux, dont la liste est fournie par l'article R 711-1. Les exploitations de production, de transport et de distribution d'énergie électrique et de gaz figurent parmi cette liste. C'est la base juridique de l'existence du régime spécial et celle-ci demeure.

Par ailleurs, les nouvelles modalités de financement du régime ne sont pas contraires aux principes dégagés par la jurisprudence communautaire. Celle-ci a précisé, au cas par cas, les modalités de fonctionnement permettant de déterminer si le régime étudié est ou non fondé sur le principe de solidarité, principe de base des régimes de sécurité sociale. L'arrêt le plus

éclairant en cette matière est l'arrêt *Poucet et Pistre*, rendu le 17 février 1993. La Cour de justice des communautés européennes a ainsi estimé que les principes suivants caractérisaient la solidarité existant dans le régime français des travailleurs non salariés non agricoles :

- une assurance indépendante des conditions de fortune et de l'état de santé au moment de l'affiliation,
- un financement proportionnel aux revenus de l'activité professionnelle et aux pensions de retraite, alors que les prestations sont identiques pour tous les bénéficiaires,
- le maintien des droits aux prestations pendant un an, à titre gratuit, aux personnes qui ne relèvent plus du régime.

Le régime spécial d'assurance maladie et maternité des IEG répond à l'ensemble de ces critères : le taux de cotisation n'est ni fonction de l'état de santé, ni fonction de l'âge, il n'y a pas de sélection du risque et les prestations reçues ne sont pas fonction des cotisations versées.

Il faut ajouter à cela que la cotisation des actifs, comme celle des retraités, qui est proportionnelle respectivement aux rémunérations principales et aux pensions de retraite, dans la limite de 1,55 fois le plafond de sécurité sociale (soit environ 95 € par mois), est unique, quelle que soit la composition familiale (les conjoints dont les ressources sont supérieures à 130 fois le SMIC horaire par mois ne sont pas ayants droit du régime complémentaire).

Surtout, la cotisation de solidarité mise en place en février 2005 au taux de 1,39 % a permis de fixer la cotisation des retraités à un niveau très inférieur à celui qui aurait résulté d'une tarification assurantielle n'assurant aucune solidarité entre actifs et retraités. Si les retraités avaient dû acquitter une cotisation couvrant l'ensemble des charges techniques et de gestion qui leur étaient imputables au titre de l'exercice 2005, le taux aurait été supérieur à 4 %. Or ce taux a été fixé par un décret du 15 février 2005 à 2,28 %, soit un taux quasi-identique au taux global de l'effort contributif des actifs (2,29 %).

La contribution des employeurs au financement des prestations du régime général

Comme l'article L. 711-1 du code de la sécurité en prévoit la possibilité, le régime général intervient pour une partie des prestations dans le cadre du régime spécial des industries électriques et gazières. Mais il supporte une charge réduite pour les prestations versées, car les employeurs de la branche professionnelle financent directement certaines charges (maintien du salaire en cas d'arrêt de travail, médecine de contrôle...). La contribution des employeurs est donc assise, par décret, sur un taux et une assiette réduits.

Comme l'a précisé le Conseil d'Etat, le régime spécial des industries électriques et gazières forme un tout dont aucune partie n'est dissociable. Dans un arrêt d'assemblée du 10 juillet 1996, la Haute Juridiction a rappelé que notre régime spécial a notamment été institué par les articles 22 à 25 du statut, qui visent le maintien du salaire en cas d'arrêt de travail, les prestations en nature d'assurance maladie, les prestations d'invalidité, de vieillesse et de décès, ainsi que des prestations financées par le budget des activités sociales telles que les indemnités de moyens d'existence versées au bénéfice des salariés en longue maladie et l'action sanitaire et sociale.

Le calcul de la contribution des employeurs des IEG au financement du régime général prend en compte cette particularité.

Comme le recommande la Cour, EDF est disposée à examiner le transfert de l'action sanitaire et sociale, aujourd'hui financée et gérée dans le cadre des activités sociales, vers les organismes gérant les différents risques de sécurité sociale pour les industries électriques et gazières, à la condition expresse de la neutralité du niveau global de charges supporté par les employeurs.

3. Les modalités de gestion et de financement des activités sociales

Sur le plan de la gestion des activités sociales, la loi du 8 avril 1946 et le statut national ont mis en place un dispositif dérogatoire du droit commun sur plusieurs points, dont certains doivent être revus.

Des institutions de branche

Les structures chargées de la gestion des activités sociales sont des organismes de branche, et non d'entreprise, qui exercent seulement les attributions relatives à la gestion des activités sociales et culturelles et non les attributions économiques d'un comité d'entreprise.

Des employeurs non représentés dans ces institutions

Les employeurs ne sont pas représentés dans ces institutions, dont la gestion est assurée par les seuls représentants du personnel sous la tutelle de l'Etat. Au regard des textes, l'Etat n'exerce pas un rôle d'arbitrage entre les employeurs et les institutions sociales, mais une double fonction : d'une part, de définition des règles d'organisation et de fonctionnement du dispositif légal et statutaire et, d'autre part, de tutelle sur les institutions sociales.

Ce rôle a été rappelé par le Directeur du Gaz, de l'Electricité et du Charbon aux directeurs régionaux de l'industrie, de la recherche et de l'environnement dans une circulaire du 5 octobre 1995 qui indiquait que le contrôleur est désigné par les directeurs généraux des établissements publics nationaux, mais que « les contrôles qu'il effectue le sont pour le compte du commissaire du Gouvernement ».

Doter les employeurs et les institutions sociales de prérogatives identiques à celles des employeurs et des comités d'entreprise du droit du travail n'apparaît pas une solution satisfaisante au regard des objectifs visés.

La mise en œuvre de la recommandation de la Cour nécessiterait une modification de l'article 47 de la loi du 8 avril 1946 ; une telle modification ne serait pas cohérente avec le choix fait par les pouvoirs publics de ne pas inclure les institutions sociales dans le champ de l'adaptation des institutions représentatives du personnel, qui a été prévue par la loi du 9 août 2004 et qui fera l'objet de deux décrets publiés prochainement.

La réglementation du fonctionnement des comités d'entreprise en droit du travail forme un tout qui ne peut être dissocié. La mise en œuvre de la recommandation de la Cour conduirait notamment à revenir sur le principe actuel d'une gestion des activités sociales par des organismes de branche et non d'entreprise, principe posé par la loi du 8 avril 1946, qui a mis en place un dispositif au bénéfice de l'ensemble du personnel des industries électriques et gazières.

Enfin, la mise en œuvre de la recommandation de la Cour n'aurait pas pour effet de renforcer le contrôle de la gestion des activités sociales, car, dans le droit commun, si l'employeur est président du comité d'entreprise, ses prérogatives sont très limitées.

Des modalités de financement à revoir

EDF partage le constat fait par la Cour de la nécessité de faire évoluer le dispositif de financement des activités sociales. Bien davantage que les disparités d'assiette entre EDF et Gaz de France, qui ont pu être constatées en l'absence de réglementation sur ce point et sur lesquelles la réflexion se poursuit après les modifications déjà mentionnées par la Cour, l'évolution de l'activité et de l'organisation des entreprises de la branche, l'ouverture du marché à la concurrence et l'arrivée de nouveaux entrants rendent indispensable une modification profonde du système de financement des activités sociales. Comme le souligne la Cour, le dispositif actuel touche à ses limites.

EDF partage la recommandation de la Cour selon laquelle toute entreprise employant du personnel au statut des IEG bénéficiant des activités sociales devrait contribuer à leur financement.

Comme le suggère la Cour, une réforme en profondeur apparaît nécessaire afin de donner de la visibilité au gestionnaire des activités sociales sur ses recettes en période d'évolution rapide de l'organisation du marché.

Dans cette perspective, EDF souhaite que la démarche à engager prenne en compte les éléments suivants :

- la recherche de nouvelles règles d'évolution et de répartition entre les employeurs de l'enveloppe de financement ne saurait avoir pour effet d'accroître la contribution d'EDF compte tenu du niveau atteint aujourd'hui,*
- la nouvelle répartition de l'enveloppe devrait, en tout état de cause, avoir des impacts comparables sur les principaux contributeurs actuels.*

Enfin, comme la Cour, EDF estime souhaitable, compte tenu du nouvel environnement concurrentiel, que chacune des entreprises de la branche professionnelle verse directement sa contribution au financement des activités sociales à l'organisme chargé d'en assurer la répartition entre les institutions sociales.

Quelle que soit l'évolution des modalités de financement des activités sociales, qui sont aujourd'hui indépendantes du nombre de bénéficiaires, la contribution des employeurs continuera à être librement utilisée par le gestionnaire des activités sociales et la participation des salariés aux activités sociales continuera à être très variable. Aussi EDF conteste-t-elle vivement l'analyse de la Cour qui tend à assimiler cette contribution, en tant que telle, à une rémunération ou à un salaire différé. Comme c'est le cas s'agissant de la subvention versée par toute entreprise à son comité d'entreprise, il ne s'agit ni d'une rémunération, ni d'un salaire différé ; la contribution n'a, en tant que telle, à supporter ni les prélèvements sociaux, ni l'impôt sur le revenu.

EDF partage avec la Cour les objectifs de clarification de l'organisation de la gestion et de réduction des coûts de structure. C'est pourquoi, si les fondements juridiques du régime spécial demeurent, les employeurs ont œuvré au cours des dernières années à une modernisation qui va se traduire par la création d'une seconde caisse de sécurité sociale. Après la Caisse nationale des IEG (CNIEG) créée en 2005 pour assurer la gestion des prestations invalidité, vieillesse, décès, ainsi que la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles et les avantages familiaux offerts aux retraités, la Caisse d'assurance maladie des IEG (CAMIEG) devrait être mise en place au printemps 2007 pour améliorer la gestion des prestations en nature d'assurance maladie et maternité des industries électriques et gazières.

Une réflexion sur l'évolution du financement des activités sociales devra ensuite être menée.

Après la rénovation du régime spécial, les partenaires sociaux de la branche examineront les modalités d'amélioration de couverture maladie des salariés. EDF est favorable à la mise en place d'une couverture supplémentaire dans les conditions prévues par le livre IX du code de la sécurité sociale pour compléter les prestations versées au titre du régime spécial, les remboursements actuels en optique et en dentaire notamment étant médiocres dans les industries électriques et gazières.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE GAZ DE FRANCE (GDF)**1. Des coûts de gestion élevés des institutions sociales**

La Cour souligne le coût de gestion élevé des institutions sociales, tant en ce qui concerne la gestion du régime spécial que, surtout, la gestion des activités sociales.

Gaz de France partage ce constat, ainsi que la nécessité de réduire ces coûts.

C'est pourquoi Gaz de France est favorable à toute mesure de nature à améliorer la connaissance des coûts réels de gestion et, en conséquence, la qualité des comptes, ainsi qu'à une rationalisation de la gestion.

Gaz de France rappelle que de part la loi du 8 avril 1946, l'évolution des structures de gestion des activités sociales ne relève pas de sa responsabilité, mais de celle des représentants des salariés, qui sont seuls chargés de la gestion des activités sociales, et des pouvoirs publics, qui sont seuls en mesure de décider de la mise en oeuvre des évolutions envisagées

2. La rénovation du régime spécial d'assurance maladie et maternité**Un processus de rénovation engagé au milieu des années 1990**

En ce qui concerne le régime spécial d'assurance maladie des industries électriques et gazières, Gaz de France partage depuis longtemps le constat d'une gestion trop coûteuse et d'une organisation inadaptée.

Depuis le milieu des années 1990, diverses mesures destinées à améliorer la gestion ont été proposées, notamment dans le cadre de la plate-forme signée en janvier 2001 entre Gaz de France, EDF, et le comité de coordination des CMCAS et quatre fédérations syndicales.

Les objectifs fixés dans le cadre de la plate-forme précitée en matière de réduction des coûts de gestion sur la période 2001-2005 n'ont cependant pas été atteints pour deux raisons principales : l'absence d'évolution des structures trop nombreuses chargées de la gestion du régime et une gouvernance inadaptée du régime ne permettant ni véritable pilotage, ni réelle maîtrise budgétaire.

C'est pourquoi, à la suite des audits diligentés en 2004 sur le régime spécial d'assurance maladie avec l'accord de l'ensemble des partenaires sociaux de la branche professionnelle, les employeurs ont cherché à faire évoluer l'organisation même du régime et ont engagé, avec les fédérations syndicales, des discussions approfondies sur la rénovation du régime spécial.

Une première négociation sur l'organisation, la gestion, la gouvernance, le financement et les prestations du régime spécial a abouti, au

niveau de la branche professionnelle, à la signature d'un accord par deux fédérations syndicales, le 23 décembre 2004. Après le droit d'opposition exercé par trois fédérations syndicales à l'encontre de cet accord, de nouvelles discussions ont été ouvertes au printemps 2006 concernant l'évolution du régime spécial. Celles-ci se sont achevées en septembre dernier par la transmission aux services concernés du ministère de l'industrie, par l'ensemble des partenaires sociaux de la branche, d'un relevé de propositions dessinant une nouvelle organisation et une nouvelle gouvernance du régime spécial, afin de répondre aux exigences d'une gestion moderne et responsable.

Les objectifs visés dans cette réforme sont la transparence de la gestion, la clarté des financements, la rationalisation des moyens, la professionnalisation des agents et la sécurisation de la liquidation des prestations.

Les textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du relevé de propositions doivent être publiés prochainement.

La gestion du régime serait ainsi confiée, à compter du 1^{er} avril 2007, à une nouvelle caisse de sécurité sociale, chargée exclusivement de la gestion du régime spécial d'assurance maladie-maternité des industries électriques et gazières : la Caisse d'assurance maladie des IEG (CAMIEG), administrée par les seuls représentants des salariés. La gestion des activités sociales, qui demeurerait aux institutions actuelles (CCAS, comité de coordination et caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale), serait ainsi complètement séparée sur les plans comptable, juridique et fonctionnel de celle du régime spécial.

Toujours avec l'objectif d'améliorer la transparence de la gestion et de mieux anticiper les conditions de réalisation de l'équilibre financier du régime, les partenaires sociaux ont proposé la mise en place d'une commission nationale de suivi paritaire, afin d'organiser un dialogue très régulier entre les partenaires sociaux de la branche professionnelle sur la situation du régime et de favoriser la diffusion de l'information. Son rôle serait consultatif. Cette commission ne se substituerait en aucun cas au gestionnaire du régime, dont la responsabilité demeurerait pleine et entière.

Enfin, comme toute caisse de sécurité sociale, la CAMIEG serait soumise aux contrôles prévus par le code de la sécurité sociale. Une convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion serait conclue par la Caisse avec les pouvoirs publics pour fixer les grandes orientations à moyen terme, ainsi que le cadrage budgétaire. Un dispositif de contrôle du recouvrement des cotisations serait par ailleurs mis en place.

Il s'agirait d'une évolution majeure qui devrait permettre de progresser significativement en matière de transparence et de maîtrise des coûts, tout en améliorant la qualité du service rendu aux assurés.

Le régime complémentaire d'assurance maladie et de maternité des IEG reste un régime de sécurité sociale

Qu'il s'agisse des nouvelles modalités de financement du régime intervenues en 2005 ou de la nouvelle organisation et de la nouvelle gouvernance à intervenir en 2007, aucune des modifications ne remet en cause la qualification de régime de sécurité sociale qui résulte du code de la sécurité sociale. L'article L. 711-1 prévoit l'existence des régimes spéciaux, dont la liste est fournie par l'article R 711-1. Les exploitations de production, de transport et de distribution d'énergie électrique et de gaz figurent parmi cette liste. C'est la base juridique de l'existence du régime spécial et celle-ci demeure.

Par ailleurs, les nouvelles modalités de financement du régime ne sont pas contraires aux principes dégagés par la jurisprudence communautaire. Celle-ci a précisé, au cas par cas, les modalités de fonctionnement permettant de déterminer si le régime étudié est ou non fondé sur le principe de solidarité, principe de base des régimes de sécurité sociale. L'arrêt le plus éclairant en cette matière est l'arrêt Poucet et Pistre, rendu le 17 février 1993. La Cour de justice des communautés européennes a ainsi estimé que les principes suivants caractérisaient la solidarité existant dans le régime français des travailleurs non salariés non agricoles :

- une assurance indépendante des conditions de fortune et de l'état de santé au moment de l'affiliation,*
- un financement proportionnel aux revenus de l'activité professionnelle et aux pensions de retraite, alors que les prestations sont identiques pour tous les bénéficiaires,*
- le maintien des droits aux prestations pendant 1 an, à titre gratuit, aux personnes qui ne relèvent plus du régime.*

Le régime spécial d'assurance maladie et maternité des IEG répond à l'ensemble de ces critères : le taux de cotisation n'est ni fonction de l'état de santé, ni fonction de l'âge, il n'y a pas de sélection du risque et les prestations reçues ne sont pas fonction des cotisations versées.

Il faut ajouter à cela que la cotisation des actifs, comme celle des retraités, qui est proportionnelle respectivement aux rémunérations principales et aux pensions de retraite, dans la limite de 1,55 fois le plafond de sécurité sociale (soit environ 95 € par mois), est unique, quelle que soit la composition familiale (les conjoints dont les ressources sont supérieures à 130 fois le SMIC horaire par mois ne sont pas ayants droit du régime complémentaire).

Surtout, la cotisation de solidarité mise en place en février 2005 au taux de 1,39 % a permis de fixer la cotisation des retraités à un niveau très inférieur à celui qui aurait résulté d'une tarification assurantielle n'assurant aucune solidarité entre actifs et retraités. Si les retraités avaient dû acquitter

une cotisation couvrant l'ensemble des charges techniques et de gestion qui leur étaient imputables au titre de l'exercice 2005, le taux aurait été supérieur à 4 %. Or ce taux a été fixé par un décret du 15 février 2005 à 2,28 %, soit un taux quasi-identique au taux global de l'effort contributif des actifs (2,29 %).

La contribution des employeurs au financement des prestations du régime général est assise par décret, sur un taux et une assiette réduite

Comme l'article L. 711-1 du code de la sécurité en prévoit la possibilité, le régime général intervient pour une partie des prestations dans le cadre du régime spécial des industries électriques et gazières. Mais il supporte une charge réduite pour les prestations versées, car les employeurs de la branche professionnelle financent directement certaines charges (maintien du salaire en cas d'arrêt de travail, médecine de contrôle...).

Dans un arrêt d'assemblée du 10 juillet 1996, le Conseil d'Etat a rappelé que le régime spécial a notamment été institué par les articles 22 à 25 du statut, qui visent le maintien du salaire en cas d'arrêt de travail, les prestations en nature d'assurance maladie, les prestations d'invalidité, de vieillesse et de décès, ainsi que des prestations financées par le budget des activités sociales telles que les indemnités de moyens d'existence versées au bénéfice des salariés en longue maladie et l'action sanitaire et sociale.

Le calcul de la contribution des employeurs des IEG au financement du régime général prend logiquement en compte cette particularité.

Comme le recommande la Cour, le transfert de l'action sanitaire et sociale, aujourd'hui financée et gérée dans le cadre des activités sociales, vers les organismes gérant les différents risques de sécurité sociale pour les industries électriques et gazières, peut être envisagée à la condition expresse de la neutralité du niveau global de charges supporté par les employeurs.

3. Les modalités de gestion et de financement des activités sociales

Sur le plan de la gestion des activités sociales, la loi du 8 avril 1946 et le statut national ont mis en place un dispositif dérogatoire du droit commun sur plusieurs points, dont certains doivent être revus.

Des institutions de branche

Les structures chargées de la gestion des activités sociales sont des organismes de branche, et non d'entreprise, qui exercent seulement les attributions relatives à la gestion des activités sociales et culturelles et non les attributions économiques d'un comité d'entreprise.

Des employeurs non représentés dans ces institutions

Les employeurs ne sont pas représentés dans ces institutions, dont la gestion est assurée par les seuls représentants du personnel sous la tutelle de l'Etat. Au regard des textes, l'Etat n'exerce pas un rôle d'arbitrage entre les employeurs et les institutions sociales, mais une double fonction : d'une part, de définition des règles d'organisation et de fonctionnement du dispositif légal et statutaire et, d'autre part, de tutelle sur les institutions sociales.

Ce rôle a été rappelé par le Directeur du Gaz, de l'Électricité et du Charbon aux directeurs régionaux de l'industrie, de la recherche et de l'environnement dans une circulaire du 5 octobre 1995 qui indiquait que le contrôleur est désigné par les directeurs généraux des établissements publics nationaux, mais que « les contrôles qu'il effectue le sont pour le compte du commissaire du Gouvernement ».

Doter les groupements d'employeurs de la branche et les institutions sociales de la branche de prérogatives identiques à celles de l'employeur et du comité d'entreprise du droit commun n'apparaît pas une solution praticable sans une transformation radicale de la nature des œuvres sociales des IEG.

La mise en œuvre de la recommandation de la Cour conduirait à notamment à revenir sur le principe actuel d'une gestion des activités sociales par des organismes de branche et non d'entreprises, principe posé par la loi du 8 avril 1946, qui a mis en place un dispositif au bénéfice de l'ensemble du personnel des industries électriques et gazières et qu'il faudrait donc modifier.

Une telle modification ne serait pas cohérente avec le choix fait par les pouvoirs publics de ne pas inclure les institutions sociales dans le champ de l'adaptation des institutions représentatives du personnel, qui a été prévue par la loi du 9 août 2004 et qui fera l'objet de deux décrets publiés prochainement.

Des modalités de financement à revoir

En troisième lieu, Gaz de France partage le constat fait par la Cour de la nécessité d'une évolution du dispositif de financement des activités sociales. Bien davantage que les disparités d'assiette entre EDF et Gaz de France, qui ont pu être constatées en l'absence de réglementation sur ce point et sur lesquelles la réflexion se poursuit après les modifications déjà mentionnées par la Cour, l'évolution de l'activité et de l'organisation des entreprises de la branche, l'ouverture du marché à la concurrence et l'arrivée de nouveaux entrants rendent indispensable une modification profonde du système de financement des activités sociales. Comme le souligne la Cour, le dispositif actuel touche à ses limites.

Gaz de France partage la recommandation de la Cour selon laquelle toute entreprise employant du personnel au statut des IEG bénéficiant des activités sociales devrait contribuer à leur financement.

Comme le suggère la Cour, une réforme en profondeur apparaît nécessaire à court terme afin d'établir une réelle équité entre les entreprises de la branche et de donner de la visibilité au gestionnaire des activités sociales sur ses recettes en période d'évolution rapide de l'organisation du marché et de forte volatilité des prix de l'énergie.

Dans cette perspective, Gaz de France propose que la démarche à engager porte sur :

- la remise en cohérence des notions de salarié des industries électriques et gazières, d'agent statutaire bénéficiant des activités sociales et d'entreprise contribuant au financement de celles-ci,*
- la redéfinition des mécanismes de détermination de l'enveloppe affectée au financement des activités sociales,*
- la définition d'une règle de répartition équitable de cette enveloppe entre les entreprises de la branche en lien étroit avec la finalité du prélèvement : effectifs ou masse salariale.*

Ces nouvelles règles permettraient de garantir une meilleure visibilité sur l'évolution de l'enveloppe (qui ne serait plus soumise à la volatilité des prix de l'énergie) et autoriseraient un contrôle efficace des recouvrements (les notions d'effectifs ou de masse salariale faisant l'objet de définitions normées).

Enfin, comme la Cour, Gaz de France estime souhaitable, compte tenu du nouvel environnement concurrentiel, que chacune des entreprises de la branche professionnelle verse directement sa contribution au financement des activités sociales à l'organisme chargé d'en assurer la répartition entre les institutions sociales.

Quelle que soit l'évolution des modalités de financement des activités sociales, qui sont aujourd'hui indépendantes du nombre de bénéficiaires, la contribution des employeurs continuera à être librement utilisée par le gestionnaire des activités sociales et la participation des salariés aux activités sociales continuera à être très variable.

Aussi Gaz de France conteste l'analyse de la Cour qui tend à assimiler cette contribution, en tant que telle, à une rémunération ou à un salaire différé. Comme c'est le cas s'agissant de la subvention versée par toute entreprise à son comité d'entreprise, il ne s'agit ni d'une rémunération, ni d'un salaire différé ; la contribution n'a, en tant que telle, à supporter ni les prélèvements sociaux, ni l'impôt sur le revenu.

Ainsi, les efforts de modernisation engagées depuis 2002 ont permis d'engager la rénovation des institutions sociales des IEG : après la Caisse nationale des IEG (CNIEG) créée en 2005 pour assurer la gestion des prestations invalidité, vieillesse, décès, ainsi que la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles et les avantages familiaux offerts aux retraités, la Caisse d'assurance maladie des IEG (CAMIEG) devrait être mise en place au printemps 2007 pour améliorer la gestion des prestations en nature d'assurance maladie-maternité des industries électriques et gazières.

Après la rénovation du régime spécial d'assurance maladie, les partenaires sociaux de la branche ont convenu d'examiner les modalités d'amélioration de couverture maladie des salariés. Gaz de France est favorable à la mise en place d'une couverture supplémentaire dans les conditions prévues par le livre IX du code de la sécurité sociale pour compléter les prestations versées au titre du régime spécial, les remboursements actuels en optique et en dentaire notamment étant médiocres dans les industries électriques et gazières..

La réflexion sur l'évolution du financement des activités sociales devra ensuite être engagée afin d'aboutir dans les meilleurs délais.

Liste des rapports publiés par la Cour des comptes depuis le 1^{er} janvier 2005

*** Rapport public annuel (février 2005)**

*** Rapport public annuel (février 2006)**

*** Rapport public annuel (février 2007)**

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004 :**

Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (juin 2005)

Rapport sur les comptes de l'Etat (juin 2005)

Rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2005)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2005 :**

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)

Les comptes de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2006)

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2005)**

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006)**

Rapports publics thématiques :

Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs (janvier 2005)

La Banque de France (mars 2005)

Les transports publics urbains (avril 2005)

La gestion de la recherche dans les universités (octobre 2005)

Les personnes âgées dépendantes (novembre 2005)

L'intercommunalité en France (novembre 2005)

- Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)
L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)
Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)
Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action (juillet 2006)
La carte universitaire d'Île-de-France : une recomposition nécessaire (décembre 2006)
L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (décembre 2006)
Les personnes sans domicile (mars 2007)
La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

- Association pour la Recherche sur le Cancer - ARC (février 2005)
Fondation « Abbé Pierre pour le logement des défavorisés » (juin 2006)
Association « France Alzheimer et maladies apparentées » (juin 2006)
Association « Le Secours Catholique » (février 2007)
Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)