



**LES INSTITUTIONS SOCIALES
DU PERSONNEL DES INDUSTRIES
ELECTRIQUES ET GAZIERES :**

**UNE REFORME DE FAÇADE,
UNE SITUATION AGGRAVEE**

Mai 2011

Cour des comptes

Sommaire

| | |
|---|------------|
| INTRODUCTION..... | 11 |
| CHAPITRE I UNE ORGANISATION INSUFFISAMMENT REFORMEE | 17 |
| I - LA NECESSAIRE REFONTE DES POUVOIRS DE CONTROLE ET DES MODALITES DE FINANCEMENT | 17 |
| A - Rapprocher les institutions sociales du droit commun | 19 |
| B - Asseoir le financement des institutions sociales sur la masse salariale | 22 |
| II - UNE ORGANISATION ENCORE TROP COMPLEXE | 27 |
| A - Les changements intervenus depuis 2007 | 28 |
| B - Au niveau national, le maintien de trois structures..... | 29 |
| C - Au niveau local, le maintien d'un réseau hypertrophié | 35 |
| III - DES MISSIONS INSUFFISAMMENT CLARIFIEES..... | 49 |
| A - L'attribution de la gestion des prestations en nature maladie et maternité à des organismes de sécurité sociale..... | 49 |
| B - Le maintien de la gestion de prestations sociales complémentaires ou facultatives | 55 |
| CHAPITRE II UNE GESTION DEGRADEE | 59 |
| I - LE DEFAUT DE CADRAGE ET DE PILOTAGE STRATEGIQUE | 61 |
| A - Une absence de projection économique | 61 |
| B - La constitution d'une réserve de trésorerie à court terme..... | 62 |
| II - LA PERSISTANCE DE GRAVES ANOMALIES DE GESTION | 64 |
| A - Les carences constatées dans la gestion des achats | 64 |
| B - La persistance des versements sur les contrats IDCP | 68 |
| III - UN GACHIS FINANCIER..... | 69 |
| A - Des dépenses de fonctionnement et d'exploitation mal maîtrisées | 69 |
| B - Des acquisitions coûteuses et inutiles..... | 74 |
| C - La rapide dégradation de la situation financière de la CCAS..... | 84 |
| CONCLUSION | 89 |
| ANNEXES | 93 |
| REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES ... | 101 |

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes, et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales et territoriales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des autres juridictions financières : www.ccomptes.fr . Ils sont diffusés par ***La documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et établissements concernés et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, premier président, MM. Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, présidents de chambre, M. Bertrand, président de chambre, rapporteur général, Mme Cornette, M. Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Mayaud, Richard, Devaux, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Schneider, Troesch, Briet, Moreau, Frèches, Lefas, Brun-Buisson, Cazala, Alventosa, Lafaure, Frangialli, Dupuy, Mme Morell, MM. Gautier (Louis), Braunstein, Bernicot, Phéline, Mmes Ratte, Ulmann, MM. Barbé, Gautier (Jean), Vermeulen, Tournier, Bonin, Mme Moati, MM. Cossin, Diricq, Lefebvre, de Virville, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Ténier, Lair, Corbin, Rigaudiat, Ravier, de Gaulle, Piolé, Uguen, Mmes Briguët, Carrère-Gée, Gadriot-Renard, MM. Martin (Claude), Le Méné, Urgin, Sépulchre, Arnould d'Andilly, Mousson, Guérault, Chouvet, Viola, Mme Démier, M. Machard, Mme Cordier, MM. Migus, Laboueix, Geoffroy, Lambert, Mme Dardayrol, MM. Guillot, Duwoye, Aulin, conseillers maîtres, MM. Cadet, Cazenave, Klinger, Dubois, Gros, Marland, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etaient également présents :

- M. Bénard, procureur général, qui a présenté ses observations, et Mme Auclair-Rabinovitch, chargée de mission, qui l'assistait ;
- Mme Bonnard, rapporteure.

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

Fait à la Cour, le 19 mai 2011.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil avait été préparé par une formation interchambres présidée par M. Hespel, président de chambre, et composée de M. Braunstein, Mme Carrère-Gée, MM. Diricq, Dupuy, Moulin et Viola, conseillers maîtres. Mme Auclair-Rabinovitch, chargée de mission auprès du parquet général, représentait le procureur général.

La rapporteure était Mme Bonnard.

Les contre-rapporteurs étaient MM. Braunstein (jusqu'au 31 août 2010), Dupuy (à compter du 8 mars 2011), Moulin (jusqu'au 7 mars 2011) et Viola (à compter du 1^{er} septembre 2010), conseillers maîtres.

LES INSTITUTIONS SOCIALES DU PERSONNEL DES INDUSTRIES ELECTRIQUES ET GAZIERES

Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (IEG) gèrent, pour le personnel et les pensionnés de la branche électrique et gazière (principalement ceux d'EDF et de GDF Suez), les activités sociales habituellement gérées par les comités d'entreprise, ainsi que des prestations complémentaires en matière d'action sanitaire et sociale.

Elles regroupent :

- la **caisse centrale des activités sociales** (CCAS) qui gère les activités sociales de dimension nationale (vacances et restauration méridienne notamment) ; le réseau local de la CCAS (23 territoires et 82 antennes) assure également l'accueil et l'information des bénéficiaires ;

- 69 **caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale** (CMCAS), qui gèrent les activités sociales de dimension locale (activités de proximité pour les enfants, par exemple) et distribuent des prestations sanitaires et sociales ;

- environ 600 sections locales de vie (SLV), antérieurement intitulées sections locales de vote, qui accueillent et informent les bénéficiaires ;

- un **comité de coordination**, qui, au niveau national, représente les CMCAS et, dans une certaine mesure, coordonne leur activité.

Les activités et prestations sociales gérées par les institutions du personnel des industries électriques et gazières (IEG) bénéficient, en 2011, à un peu plus de 652 000 électriciens et gaziers (dont environ 146 500 actifs, 154 000 titulaires de pensions, notamment de retraite, et 351 500 ayants droit).

En 2009, la CCAS a fourni plus de 6 millions de repas. Pour cette même année, un peu plus de 395 000 électriciens et gaziers sont partis en vacances grâce à elle (un peu plus de 3 millions de nuitées). Enfin, un peu plus de 280 000 agents possédaient un contrat d'assurance dont elle a souscrit les garanties auprès d'assureurs.

En 2009, les institutions sociales employaient environ 4 800 agents et environ 400 postes étaient à pourvoir.

En 2009, la CCAS disposait de moyens estimés à environ 710 M€. Entre 2005 et 2009, les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières ont reçu 2,3 Md € des employeurs.

Les contrôles effectués par la Cour

La Cour a procédé à un contrôle de suivi des recommandations formulées dans son rapport public thématique d'avril 2007 relatif aux institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières.

A ce titre, elle a examiné la gestion des institutions sociales à caractère national : la Caisse centrale d'activités sociales (CCAS), le Comité de coordination des caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale, l'Institut de formation, de recherche et de promotion (IFOREP). Quatre institutions locales ont également fait l'objet d'un contrôle plus restreint : les caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale (CMCAS) de Lyon, Niort, Paris et Toulouse.

Lors de ces contrôles, la Cour a adressé six relevés d'observations provisoires à ces organismes et aux ministères concernés, qui leur ont transmis en retour les réponses que ces documents appelaient de leur part. Elle a conduit une procédure contradictoire similaire avec EDF et la Compagnie Nationale du Rhône pour les sujets les concernant.

Les principales conclusions relatives au transfert à la caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CAMIEG) de la gestion des prestations en nature d'assurance maladie et maternité et, plus généralement, du régime spécial des prestations en nature d'assurance maladie et maternité des IEG, ont été intégrées dans le rapport annuel 2010 de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale publié¹.

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

¹ « L'organisation de la protection sociale dans les IEG », RALFSS 2010, page 231.

Introduction

Le présent rapport est consacré au suivi des recommandations formulées par la Cour, en avril 2007², dans son rapport public thématique sur les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières.

- **Les spécificités des institutions sociales des IEG**

Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (IEG) sont l'un des éléments constitutifs du statut national du personnel des industries électriques et gazières adopté en 1946.

Ce statut n'indique, toutefois, pas clairement comment ses dispositions relatives aux institutions sociales 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. De nombreuses incertitudes affectent donc le régime juridique des activités des institutions sociales.

Les IEG constituent un dispositif exorbitant de droit commun pour la gestion d'une partie des avantages sociaux des personnels travaillant ou ayant travaillé dans les entreprises de cette branche professionnelle (groupe EDF, groupe GDF Suez, et environ 150 entreprises non nationalisées en 1946).

La particularité tient, tout d'abord, au fait que ces institutions sont communes à l'ensemble des entreprises de la branche en lieu et place des comités d'entreprise distincts existant dans les autres branches de l'économie.

Elle découle aussi du fait que, dans la branche des IEG, les attributions dites « économiques » confiées aux comités d'entreprise par le droit du travail (fonctions de représentation, d'expression et de consultation des salariés) ne sont pas confiées aux institutions sociales du personnel.

Cette particularité procède aussi du rôle dévolu à l'Etat et de l'absence de participation des employeurs aux instances délibérantes des institutions sociales. Sur ces deux points, le régime juridique des IEG diffère fondamentalement de celui des comités d'entreprise. En droit du

² Ces 34 recommandations sont récapitulées en annexe n° 1.

travail, l'Etat n'exerce pas de pouvoirs de contrôle et les chefs d'entreprise sont membres de droit du comité de leur entreprise.

Cependant, dans les faits, comme l'Etat n'exerce pas ses pouvoirs de contrôle sur les IEG, les organisations représentatives des salariés des industries électriques et gazières disposent d'une complète autonomie dans la gestion des institutions sociales du personnel et de leurs activités.

En outre, jusqu'en 2007, l'originalité du dispositif tenait également au fait que les représentants des électriciens et gaziers, élus ou désignés par les organisations représentatives des salariés, gèrent trois types de prestations ou d'activités :

- des prestations en nature d'assurance maladie et maternité, de base et complémentaires, au titre d'un régime de sécurité sociale dérogatoire au droit commun ;
- des activités sociales constituées par des prestations sociales à caractère complémentaire ou facultatif ;
- des activités sociales (vacances, restauration méridienne et activités culturelles notamment) de même nature que les activités sociales et culturelles des comités d'entreprise du droit du travail.

Or, dans les autres branches professionnelles, ces missions sont remplies par des organismes distincts. Les prestations d'assurance maladie sont versées par des caisses de sécurité sociale, les prestations complémentaires sont réglées par des organismes complémentaires de nature très diverse (mutuelles, institutions de prévoyance, assurances...), tandis que les activités sociales sont gérées par des comités d'entreprise.

Dernière particularité de la branche des industries électriques et gazières, les activités sociales y sont financées, à titre principal, par un prélèvement au taux de 1 % sur les recettes des entreprises de la branche liées à l'électricité et au gaz. Dans les autres secteurs d'activité, les concours des employeurs aux activités sociales et culturelles des comités d'entreprise sont généralement assis sur la masse salariale.

La loi du 9 août 2004, qui a notamment transformé EDF et Gaz de France (GDF) en sociétés anonymes, n'a pas eu d'impact sur les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières. Ainsi, les institutions sociales du personnel ont conservé le caractère d'institutions de branche. Les pouvoirs de contrôle de l'Etat et les prérogatives des employeurs n'ont pas été modifiés.

- **Les conclusions du rapport de la Cour d'avril 2007**

Dans son rapport public thématique d'avril 2007, la Cour avait relevé non seulement l'inadaptation du droit en vigueur, mais aussi la lourdeur excessive de l'organisation des institutions sociales du personnel, l'opacité de leur gestion et l'existence de multiples atteintes au droit fiscal, au droit du travail et au droit de la concurrence.

Elle avait souligné que le dispositif formé par les très nombreuses institutions sociales était hypertrophié, coûteux, et propice à une mauvaise gestion des ressources.

Au niveau local, il existait, en 2006, 106 caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale (CMCAS) qui géraient des prestations en nature de sécurité sociale (maladie et maternité), des activités sociales de proximité et des prestations d'action sanitaire et sociale. Elles étaient relayées par un millier de sections locales de vote (SLV) qui étaient le point d'accès des bénéficiaires à l'ensemble des activités des institutions sociales. Dans ce cadre, les agents qui leur étaient obligatoirement rattachés se réunissaient en assemblées générales. Les SLV assuraient, à des degrés divers, un lien social et jouaient un rôle d'information et de mobilisation syndicale.

Au niveau national, la Cour avait déploré la superposition à l'échelon local de trois institutions :

- le comité de coordination des 106 CMCAS, chargé de coordonner l'activité des caisses sur le territoire et de répartir entre institutions nationales et locales le produit du prélèvement de 1 % sur les recettes liées à l'électricité et au gaz ;
- la caisse centrale d'activités sociales (CCAS), l'institution la plus importante, car recevant une part prépondérante du prélèvement précité et gérant des activités à caractère national (vacances, restauration collective et offre de produits d'assurance). La CCAS disposait de son propre réseau déconcentré (10 directions régionales et 31 secteurs opérationnels) ;
- l'institut de formation, de recherche et de promotion (IFOREP) qui assure la formation des collaborateurs et responsables des institutions sociales. L'IFOREP disposait de son propre réseau territorial (5 antennes locales).

Compte tenu notamment de la lourdeur et du coût de ce dispositif institutionnel, la Cour avait recommandé de supprimer l'une des institutions nationales (l'IFOREP) et de réduire le nombre de structures au niveau local.

S'agissant des prestations en nature d'assurance maladie et maternité, la Cour avait constaté que l'organisation mise en œuvre était à l'origine de divers dysfonctionnements et gaspillages. Doutant de la pertinence du maintien de la gestion des prestations maladie par les institutions sociales des IEG, elle demandait notamment que soit examiné le principe de leurs gestions par le régime général de sécurité sociale, par l'intermédiaire d'une caisse primaire d'assurance maladie (CPAM). Elle demandait aussi que les règles de cotisation des employeurs soient alignées sur celles du régime général. Ces recommandations sont toujours d'actualité malgré la création, à compter du 1^{er} avril 2007, de la caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CAMIEG).

La Cour avait, par ailleurs, relevé que le financement des institutions sociales par un prélèvement sur les recettes liées à l'électricité et au gaz était de plus en plus inadapté aux évolutions du marché de l'énergie. Elle préconisait a minima une clarification de l'assiette du prélèvement et du périmètre des entreprises assujetties. Elle envisageait également un changement plus radical : le remplacement du 1 % par une contribution assise sur la masse salariale. La contribution des entreprises n'aurait alors plus été déconnectée du nombre d'agents qui bénéficient effectivement des activités sociales.

En résumé, la Cour recommandait une réforme profonde des institutions sociales du personnel des IEG destinée à rapprocher leur régime juridique de celui des comités d'entreprise du droit commun, à réduire leurs coûts de fonctionnement et à accroître la transparence et la rigueur de leur gestion.

La Cour avait, en outre, annoncé dès 2007 que la mise en œuvre de ces recommandations ferait l'objet d'un nouveau contrôle en 2010.

Il incombait au ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie de modifier les textes réglementaires dont la Cour avait critiqué l'inadaptation, pour ce qui concerne notamment l'existence de pouvoirs de contrôle de l'Etat, l'exclusion des employeurs des organes délibérants des institutions sociales et leur mode de financement.

En 2007, en réponse au rapport de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait d'ailleurs marqué son souhait de clarifier le droit applicable aux institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières et de le rapprocher du droit du travail dans les termes suivants : *« le ministre 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 ».

Par ailleurs, il incombait aux institutions sociales elles-mêmes de réduire le nombre de structures pour diminuer les coûts de fonctionnement, de réformer leurs modes de gestion et de respecter les règles de droit.

Enfin, il revenait aux fédérations d'employeurs et de salariés de réfléchir aux évolutions souhaitables du droit en vigueur et de se rapprocher de l'Etat pour ouvrir la négociation sur la mise en œuvre des recommandations de la Cour.

- **Les enjeux financiers**

Les IEG sont principalement financées par un prélèvement au taux de 1 % sur les recettes des entreprises électriques et gazières, ce qui équivaut à un prélèvement indirect sur l'électricité et le gaz facturés aux consommateurs résidant en France. Bien qu'analogue à un impôt sur la consommation, ce prélèvement n'est pas considéré comme un impôt, ni comme un prélèvement obligatoire. Entre 2005 et 2009, il a procuré au total 2,3 Md€ aux institutions sociales. En 2009, son produit a atteint 469,5 M€.

Les institutions sociales sont également financées par les participations des bénéficiaires des activités (147 M€ pour la CCAS en 2009)³, notamment les participations aux frais de séjours de vacances.

Elles bénéficient enfin de divers autres concours des employeurs.

Au total, les institutions sociales du personnel des IEG ont disposé de plus de 700 M€ de ressources en 2009.

³ Le montant des participations aux activités sociales des CMCAS n'est pas connu.

Moyens financiers des IEG en 2009

| Contributions des employeurs | En M€ |
|--|-----------------|
| Produit du prélèvement de 1% attribué aux institutions sociales | 470 |
| Contribution de la Compagnie Nationale du Rhône aux institutions sociales | 1,3 |
| Versements au bénéfice de la CCAS en matière de restauration méridienne (hors locaux) | 24,4 |
| Mise à disposition gratuite de l'équivalent 586 ETP par les employeurs (absences sociales) ⁴ | 19 |
| Valorisation des coûts immobiliers supportés par les employeurs et des sommes versées à la CCAS au titre de la restauration au-delà de la contribution forfaitaire | 49 ⁵ |
| Participation des bénéficiaires | |
| Participations versées à la CCAS | 147 |
| TOTAL | 710,7 |

Source : Cour des comptes sur la base des informations transmises par les institutions sociales

Ces moyens représentant un revenu indirect égal à 1 850 € par actif ou pensionné de la branche électrique et gazière, soit l'équivalent d'un treizième mois, au seul titre des activités sociales.

Sous l'effet de la hausse du prix du gaz et, dans une moindre mesure, de celle de l'électricité, les ressources des institutions sociales progressent d'année en année à un rythme supérieur à celui de l'inflation ou de la masse salariale des entreprises contributrices. Egal à 370,4 M€ en 2000, le produit du prélèvement de 1 % a atteint 469,5 M€ en 2009.

Or malgré la progression continue de ses ressources, la principale institution sociale, la CCAS, est confrontée à une dégradation continue de ses résultats. Elle résulte à la fois du poids excessif des charges de fonctionnement mais aussi d'une mauvaise gestion des ressources, l'exigence de dépenser de manière rigoureuse étant reléguée au second plan compte tenu de la progression assurée des ressources.

Ses principales recommandations formulées par la Cour en 2007 n'ont, pour les plus importantes d'entre elles, pas été mises en œuvre.

Compte tenu de la situation financière actuelle des institutions sociales des IEG, la Cour formule de nouvelles recommandations à mettre en œuvre, dans les plus brefs délais, par l'Etat, les entreprises et les institutions sociales elles-mêmes.

⁴ Estimation sur la base d'une rémunération statutaire mensuelle brute égale à 2 600 euros.

⁵ Ce montant n'intègre pas les locaux mis à disposition des CMAS ; par ailleurs la valorisation des coûts immobiliers supportés par les employeurs et fournies par EDF n'est, d'après les déclarations de l'entreprise, pas complète.

Chapitre I

Une organisation insuffisamment réformée

I - La nécessaire refonte des pouvoirs de contrôle et des modalités de financement

La réforme du cadre juridique applicable aux institutions sociales devait poursuivre deux objectifs :

- désengager l'Etat du contrôle des institutions sociales et responsabiliser les employeurs en les faisant entrer aux conseils d'administration des institutions sociales, ce qui leur donnerait un droit de regard sur l'usage des fonds qu'ils leur versent ;
- réformer le mode de financement des institutions sociales pour l'adapter aux évolutions de l'organisation du marché de l'énergie et répartir plus équitablement la charge de financement entre les entreprises du secteur.

La réforme du cadre juridique incombait au premier chef au ministre chargé de l'énergie qui fut, successivement le ministre des finances, de l'économie et de l'industrie jusqu'en 2007, puis le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, chargé des technologies vertes et des négociations sur le climat de mai 2007 à novembre 2010, et à nouveau le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie depuis novembre 2010.

En 2007, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie n'avait pas contesté le bien-fondé des recommandations de la Cour. Il avait, dans sa réponse au précédent rapport public thématique, invité les partenaires de la branche à négocier la mise en place d'un cadre juridique plus adapté. Cette invitation est restée sans suite. L'explication tient en partie au calendrier de négociations dans la branche : en 2007, la concertation a prioritairement porté sur la création de la CAMIEG, puis, en 2007-2008, sur la réforme de retraites et, enfin, à compter de 2009, sur la préparation de la loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité.

Toutefois, en 2010, la loi NOME⁶, dans son article 25, a étendu le bénéfice du statut des IEG à tous les personnels « *en situation d'activité ou d'inactivité, en particulier, celui des entreprises de production, de transport, de distribution, de commercialisation et de fourniture aux clients finals d'électricité ou de gaz naturel sous réserve qu'une convention collective nationale du secteur de l'énergie, qu'un statut national ou qu'un régime conventionnel du secteur de l'énergie ne s'applique pas au sein de l'entreprise* » (modification de l'article 47 de la loi n°46-268 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz).

Cette disposition législative étend le champ d'application du statut national du personnel des IEG aux entreprises, notamment de commercialisation et de fourniture de l'électricité et du gaz, qui s'en étaient soustraites en excipant de l'absence de mention expresse de ces activités par le statut national du personnel. Elle constituait une étape préalable à l'ouverture de négociations sur la révision des dispositions du statut national du personnel des IEG relatives aux institutions sociales.

Le 28 juin 2010, à la suite de ses déclarations devant le Parlement lors de l'examen de la loi NOME, le ministre d'Etat chargé de ces questions a écrit à l'ensemble des partenaires sociaux afin d'ouvrir des négociations de branche pour « *moderniser le fonctionnement des organismes sociaux* » et les « *adapter à la réalité du contexte énergétique actuel* ». Les thèmes de discussion choisis portaient plus spécifiquement sur « *la redéfinition du financement de ces institutions, son contrôle et sa gouvernance* ».

A ce jour, ces négociations n'ont pas encore commencé.

⁶ Loi n°2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME).

A - Rapprocher les institutions sociales du droit commun

1 - Un dispositif qui s'explique par l'histoire

Quand, dans les années suivant la Libération, le dispositif de gestion des institutions sociales destinées aux électriciens et gaziers fut conçu, l'Etat était *de facto* l'employeur de ces derniers par le truchement des entreprises nationalisées. Il était donc inhabituel, mais pas absurde, de remplacer le paritarisme habituel de la gestion de ces institutions par un monopole confié aux représentants des personnels et de leurs syndicats, sous le contrôle de l'Etat. Mais ce schéma a perdu de sa cohérence parce que l'Etat a délibérément renoncé à sa mission de contrôle, tandis que les employeurs se confondaient de moins en moins avec l'Etat.

Des institutions gérées exclusivement par des représentants du personnel et des responsables syndicaux

Les activités sociales des industries électriques et gazières sont gérées exclusivement par :

- **les représentants élus des électriciens et gaziers** : les représentants des électriciens et gaziers aux conseils d'administration aux CMCAS sont élus tous les trois ans par les salariés et pensionnés de la branche, au scrutin de liste selon la règle de représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Les fédérations syndicales représentatives ont seules le droit de présenter des candidats. Au niveau national, les CMCAS sont représentées et, dans une certaine mesure, leurs activités coordonnées par un comité de coordination, dont les membres de l'instance dirigeante (dénommée « la session ») sont élus par les membres élus des conseils d'administration des CMCAS. Elles ont perçu en 2009 un peu plus d'un tiers des contributions des employeurs pour la gestion des activités sociales, dites « de proximité » (par exemple organisation d'activités culturelles, séjours et sorties locales), et l'attribution de prestations sanitaires et sociales ;

- **des représentants des fédérations syndicales** : les membres du conseil d'administration de la caisse centrale d'activités sociales (CCAS), qui gère les activités nationales (vacances, restauration et assurances pour le compte du personnel notamment), sont désignés par les fédérations syndicales, au prorata des votes qu'elles ont obtenus lors des élections des CMCAS. Comme la CCAS perçoit chaque année environ 70 % de la contribution des employeurs (342 M€ en 2009), les fédérations syndicales

sont directement impliquées dans la gestion d'une part prépondérante des activités sociales des IEG.

Une gestion sans regard externe

Depuis l'origine, les employeurs des IEG ne sont pas présents dans les instances dirigeantes des institutions sociales. Ils ne sont pas dotés des prérogatives que le droit du travail reconnaît aux chefs d'entreprise à l'égard des comités d'entreprise pour la gestion des activités sociales et culturelles : rôle consultatif sur la gestion des activités sociales, possibilité de demander des éléments d'information sur ces activités et faculté de saisir le juge judiciaire au civil et au pénal.

L'Etat, pour sa part, a renoncé à exercer ses prérogatives sans pour autant s'interdire de le faire, puisque les textes n'ont pas été amendés. En 2005, il a renoncé à ses pouvoirs d'approbation des budgets d'activités sociales et a écrit à la CCAS en ce sens, puis il a refusé de valider le règlement du comité de coordination qui comportait des dispositions relatives à son propre contrôle sur les emplois et les budgets des institutions sociales. En 2009, le ministère a, de sa propre initiative, transféré au comité de coordination sa compétence en matière d'approbation de la répartition des emplois. Cependant, malgré les neuf modifications apportées au statut national entre février 2005 et juillet 2008, les dispositions rappelées ci-dessus ont été maintenues.

Ainsi, dans les faits, la direction des institutions sociales par des élus présentés par les organisations syndicales ou des responsables directement nommés par ces organisations, n'est soumise à aucun regard externe, pas même celui des entreprises contributrices, ce qui favorise l'opacité des décisions et l'absence de remise en question des choix stratégiques.

2 - Le nécessaire alignement sur le droit commun des comités d'entreprise

Dès 2007, dans son rapport public thématique, la Cour avait constaté que les prérogatives de l'Etat dans le fonctionnement des institutions sociales du personnel des IEG répondaient à des circonstances historiques dépassées, avaient un caractère exorbitant du droit commun et étaient tombées en désuétude. Elle avait recommandé que les textes soient expurgés des dispositions relatives au contrôle de l'Etat et, en complément de ce désengagement, d'aligner le droit des institutions sociales du personnel des IEG sur le droit du travail, en dotant parallèlement les employeurs et les institutions sociales de prérogatives

identiques à celles prévues par le droit du travail pour les employeurs et les comités d'entreprise (recommandations 11 et 12).

A ce titre, elle avait proposé qu'à l'instar des comités d'entreprise du droit du travail, les employeurs des IEG soient membres de droit des organes délibérants des institutions sociales et jouissent ainsi de prérogatives identiques à celles des autres employeurs et, de manière spécifique, soient membres de leurs commissions de contrôle financier (recommandation n°33).

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait alors exprimé son souhait de limiter son intervention dans le fonctionnement des institutions sociales des IEG – ce qui a été fait – et de rapprocher celui-ci du droit commun.

Mais, devant la complexité de la réforme de l'ensemble du système et alors que le calendrier de négociation avec les partenaires de la branche est très chargé depuis 2007, l'Etat n'a pas donné suite à la recommandation de la Cour sur ce dernier point.

Il l'a d'autant moins fait que, de leur côté, les employeurs n'étaient guère demandeurs.

Le faible intérêt des employeurs pour une participation aux institutions sociales

Les fédérations d'employeurs ne paraissent pas souhaiter participer aux instances délibérantes des institutions sociales, probablement dans un souci de conciliation avec les fédérations syndicales. Pourtant, les questions connexes de la régularité juridique et de l'efficacité de l'emploi par les institutions sociales des sommes qu'ils leur versent, au titre notamment du prélèvement de 1 % sur leurs recettes, devraient intéresser les employeurs au premier chef.

En 2009, comme en 2007, le groupe EDF a explicitement indiqué n'être pas favorable à l'exercice de prérogatives plus étendues au sein des institutions sociales de la branche, ni à un rapprochement des institutions sociales avec le droit du travail sur ce point.

Après la création de la CAMIEG, l'implication des fédérations d'employeurs sur les sujets relatifs aux institutions sociales a porté, depuis 2007, sur des sujets ciblés, qui concernaient prioritairement le niveau des moyens mis à la disposition des institutions sociales.

Les employeurs ont ouvert des groupes de travail avec les fédérations syndicales sur le niveau des moyens matériels et humains mis à disposition à titre gratuit, ou encore sur le régime juridique applicable

aux personnels statutaires de la branche mis à la disposition des institutions sociales.

EDF a par ailleurs engagé un travail avec la CCAS sur le dossier de la restauration méridienne auquel GDF Suez s'est joint sur certains volets.

Ces différents groupes de travail pourraient favoriser la mise en œuvre des recommandations de la Cour, pour ce qui concerne l'encadrement et l'adaptation du niveau des moyens mis à disposition par les employeurs à la réalité des besoins des institutions. Ils n'ont toutefois pas vocation à traiter de la qualité de l'information délivrée aux employeurs sur l'usage des fonds qu'ils versent aux institutions sociales, ni, a fortiori, d'impliquer les employeurs dans la recherche d'une meilleure gestion des institutions sociales.

La Cour renouvelle sa recommandation visant à rapprocher le cadre juridique des institutions sociales de la branche électrique et gazière du droit du travail et, à ce titre, à doter les employeurs des IEG des mêmes informations et responsabilités que celles qui incombent aux autres employeurs et à supprimer les compétences de l'Etat.

B - Asseoir le financement des institutions sociales sur la masse salariale

Aucune des recommandations (recommandations n°9 et n°10) formulées par la Cour sur le financement des institutions sociales n'a été suivie d'effet. La réforme du financement est pourtant un sujet majeur dont l'Etat, les fédérations syndicales et les employeurs auraient dû se saisir.

En juin 2010, lors des débats en séance sur la loi NOME, le ministre d'Etat en charge de ces questions a déclaré au Parlement que « *la clarification du statut apportée par l'article 14 (...) implique des travaux avec les partenaires sociaux sur les dispositions qui y sont attachées, en particulier sur les modalités de financement des activités sociales* ». Mais ces travaux n'ont pas été conduits à ce jour.

Un financement abondant et dynamique

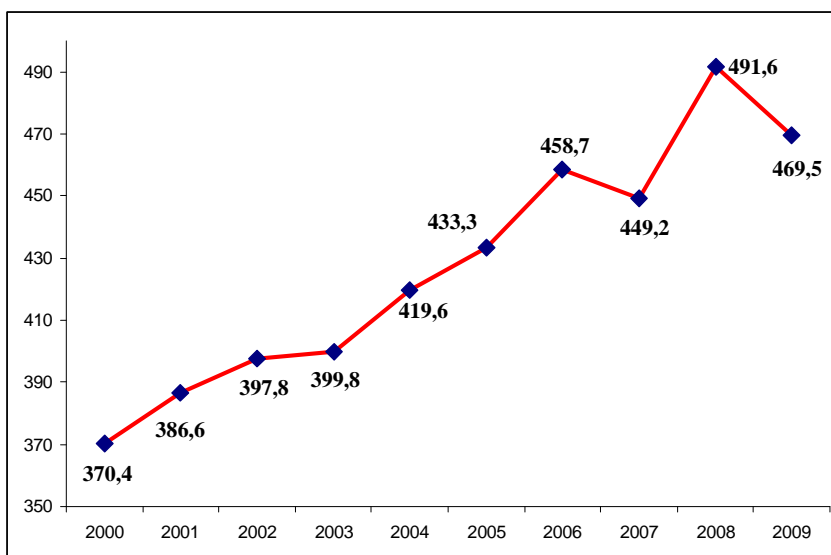
En application du statut national du personnel des IEG, le financement des institutions sociales est assis sur les recettes propres issues de leurs activités et sur le produit d'un prélèvement au taux de 1 % sur les recettes liées à l'électricité et au gaz d'EDF, de Gaz de France et des entreprises non nationalisées (ENN) qui assurent la distribution de l'électricité et du gaz.

Le prélèvement de 1 % est en moyenne trois fois supérieur aux recettes propres des institutions sociales. En 2009, il leur a procuré 469,5 M€. Selon une clé de répartition fixée de longue date, 71 % du produit du prélèvement de 1 % est affecté à la CCAS et 29 % aux CMCAS et à leur comité de coordination⁷.

A la faveur de l'augmentation du prix du gaz, et dans une moindre mesure du prix de l'électricité, le produit du prélèvement de 1 % est en augmentation depuis le début des années 2000. En 2009, les institutions sociales ont perçu 99,1 M€ de plus qu'en 2000, soit une augmentation de 26,75 % en euros courants (3,32% en euros constants). Le graphique ci-dessous illustre cette progression.

⁷ En l'absence de données consolidées sur les ressources des institutions sociales, et malgré les recommandations de la Cour en ce sens, il n'est pas possible de déterminer avec précision la part relative du prélèvement de 1 % dans le total des recettes des institutions prises ensemble. Les données disponibles pour la seule CCAS indiquent que le prélèvement de 1 %, soit 341,5 M€, a représenté en 2009, près de 70 % de ses recettes.

Evolution du produit définitif du 1 % attribué aux institutions sociales⁸ (en euros courants)



Source : groupe EDF

Clarifier le périmètre des entreprises assujetties

Le cadre juridique du prélèvement de 1 % a été fixé par des textes réglementaires pris entre 1955 et 1957. Depuis lors, aucune évolution ne lui a été apportée.

En 2007, la Cour avait souligné que ce cadre ancien était devenu totalement obsolète au regard des évolutions de l'organisation du marché de l'énergie intervenues au cours de la première moitié de la décennie 2000⁹ et, notamment, la fin du monopole de la vente de l'électricité et du gaz aux consommateurs, l'éclatement de la notion de « distribution » visée par le statut national du personnel en des activités distinctes de production, transport, distribution et commercialisation d'énergie et l'apparition de nouveaux opérateurs exerçant séparément ces activités.

⁸ Données établies sur la base des années civiles, non compris les versements effectués par les employeurs pour la participation aux dépenses de cantine.

⁹ En application notamment de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 sur le service public de l'électricité et du gaz et les entreprises électriques et gazières.

Compte tenu de ces évolutions, le champ des entreprises qui doivent contribuer et le mode de calcul de leur contribution ne sont donc plus fixés clairement par les textes.

L'absence d'adaptation des textes permet désormais à certaines entreprises¹⁰ de se soustraire à l'application du prélèvement, et ce, d'autant plus facilement que le recouvrement des recettes n'est pas contrôlé. Cette situation est rendue possible par le fait que le statut national prévoit que les entreprises des IEG versent le prélèvement à EDF, qui le reverse aux institutions sociales du personnel. Or, EDF n'a pas de pouvoirs de contrôle à l'égard d'entreprises qui sont aujourd'hui ses concurrentes, tandis que les services de l'Etat n'ont pas les moyens juridiques d'effectuer des contrôles pertinents. Quant aux institutions sociales du personnel, elles ne peuvent identifier les ENN qui se soustraient à leurs obligations, car EDF leur notifie un montant global. A cet égard, les précédents constats de la Cour (recommandation n°10) sur l'inadaptation des modalités de recouvrement du 1 % conservent leur entière actualité.

La Compagnie Nationale du Rhône (CNR) verse, quant à elle, depuis 2006, une contribution volontaire négociée avec ses partenaires sociaux, pour un montant annuel égal à 1,2 M€¹¹ et selon des modalités dérogatoires au droit applicable aux versements effectués par les autres entreprises électriques et gazières.

Réviser l'assiette de financement

Depuis la dérégulation du marché de l'électricité et du gaz, l'assiette de financement n'est plus clairement définie par les textes et la notion de « recettes d'exploitation » peut être sujette à de multiples interprétations. De fait, les entreprises qui acquittent le prélèvement de 1 % en déterminent librement l'assiette. Ainsi, sans informer les institutions sociales ni consulter les services de l'Etat, le groupe EDF a modifié à deux reprises (2005 et 2009) l'assiette du prélèvement de 1 %, afin d'en exclure les ventes non destinées à des clients finals. Pour la seule année 2009, il en résulte une diminution de 80 M€ des produits des institutions sociales (180 M€ en cumul sur la période 2005-2009).

Par ailleurs, la Cour avait déjà relevé en 2007 combien le financement des activités sociales du personnel des IEG s'écarterait des pratiques habituelles de financement des activités sociales et culturelles

¹⁰ En 2009, 71 ENN sur 131 apparaissaient comme non contributrices dans les relevés d'EDF.

¹¹ Valeur au 1^{er} janvier 2006.

gérées par les comités d'entreprise, qui reposent sur l'application d'un pourcentage à la masse des salaires bruts¹². Elle avait également souligné le poids proportionnellement plus important de cette charge pour Gaz de France (14 % de la masse salariale en 2005¹³) par rapport à EDF (5,9 % de la masse salariale).

Depuis 2000, en euros constants, la contribution du groupe GDF Suez a augmenté de 44 %, tandis que celle d'EDF diminuait de 8,6 %. Le tableau ci-après détaille l'évolution du produit du prélèvement de 1 % par contributeur.

**Évolution du produit définitif du 1 % entre 2000 et 2009
(années civiles) en euros courants et en euros constants**

| Année | En euros courants | | | | En euros constants | | | |
|-------------|-------------------|---------------|-------------------|-------|--------------------|---------------|-----|-------|
| | EDF | Gaz de France | ENN ¹⁴ | Total | EDF | Gaz de France | ENN | Total |
| 2000 | 274,5 | 88,0 | 7,9 | 370,4 | 274,5 | 88,0 | 7,9 | 370,4 |
| 2001 | 273,5 | 106,2 | 6,9 | 386,6 | 268,6 | 104,3 | 6,8 | 379,7 |
| 2002 | 281,1 | 108,2 | 8,5 | 397,8 | 270,5 | 104,1 | 8,2 | 382,8 |
| 2003 | 277,2 | 113,8 | 8,8 | 399,8 | 260,6 | 107,0 | 8,3 | 375,8 |
| 2004 | 290,5 | 119,5 | 9,6 | 419,6 | 265,8 | 109,4 | 8,8 | 384,0 |
| 2005 | 288,4 | 135,5 | 9,2 | 433,3 | 258,0 | 121,2 | 8,2 | 387,6 |
| 2006 | 310,3 | 140,0 | 8,2 | 458,7 | 271,0 | 122,3 | 7,2 | 400,6 |
| 2007 | 309,2 | 132,4 | 7,6 | 449,2 | 264,5 | 113,2 | 6,5 | 384,2 |
| 2008 | 331,6 | 152,9 | 7,1 | 491,6 | 271,6 | 125,2 | 5,8 | 402,7 |
| 2009 | 306,7 | 154,9 | 7,9 | 469,5 | 250,9 | 126,7 | 6,5 | 384,0 |

¹² Art L 434-8 du Code du travail : « le chef d'entreprise verse au comité une subvention de fonctionnement d'un montant annuel équivalent à 0,2 % de la masse salariale brute ; ce montant s'ajoute à la subvention destinée aux activités sociales et culturelles (...) ». Le droit du travail ne fixe pas l'assiette et le niveau de la contribution des employeurs au financement des activités sociales et culturelles (ASC), mais se borne à en encadrer l'évolution : cette contribution 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 ASC 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.

¹³ La Cour des comptes n'est plus compétente pour contrôler les comptes de Gaz de France depuis juillet 2008.

¹⁴ Entreprises non nationalisées, au sens de la loi de 1946.

Source : tableau DGEC et tableau EDF

La part d'EDF dans le montant total versé aux institutions sociales est donc passée de 74 % en 2000 à 65 % en 2009 ; à l'inverse, la part du groupe GDF, puis GDF Suez, a augmenté, passant de 24 % en 2000 à 33 % en 2009 (la part des ENN est restée égale à 2 % depuis 2000).

La Cour recommande donc une réforme d'ensemble du mode de financement des activités sociales, dont il revient à l'Etat de prendre l'initiative.

En vue d'assurer l'égalité de traitement des entreprises des IEG, le statut national du personnel des IEG devrait être modifié afin de prévoir expressément une contribution de l'ensemble des entreprises de production, de transport, de distribution, de commercialisation et de fourniture de l'électricité et du gaz, dont les salariés relèvent du statut national. Cette contribution devrait être assise sur la masse salariale, dans des conditions à déterminer au cours d'une négociation de branche.

Quant aux institutions sociales, elles devraient être dotées, pour leur financement, de prérogatives identiques à celles prévues par le droit du travail pour les comités d'entreprise et, notamment, le droit de percevoir directement les contributions de chaque entreprise redevable ainsi que le droit de demander aux employeurs tous les éléments chiffrés établissant la réalité du versement des sommes qui leur sont dues.

II - Une organisation encore trop complexe

Dans son rapport public thématique de 2007, la Cour avait souligné la complexité et le coût de l'organisation des institutions sociales des IEG. Celle-ci était, en effet, caractérisée par la coexistence de deux structures de pilotage au niveau national (comité de coordination et CCAS), un institut de formation (IFOREP) et de trois réseaux au niveau local (réseau CMCAS, réseau déconcentré de la CCAS, réseau territorial de l'IFOREP).

En outre, deux réseaux locaux comprenaient chacun deux étages : les CMCAS s'appuyaient localement sur des sections locales de vote (SLV)¹⁵ et le réseau déconcentré de la CCAS comprenait des directions régionales, elles-mêmes subdivisées en secteurs opérationnels.

¹⁵ Dénommées sections locales de vies ou SLVies depuis 2007. Tous les électriciens et gaziers sont rattachés à une SLV qui se réunit en assemblée générale au moins une fois par an. Ils élisent les membres de son bureau ainsi que le représentant de la

La Cour avait précédemment recommandé (recommandation n°34) de réduire les frais de structure des institutions sociales et de rendre leur gestion plus transparente. A ce titre, elle avait préconisé de réduire le nombre d'institutions sociales et de regrouper leurs moyens opérationnels. A cette époque, le comité de coordination et la CCAS étaient engagés depuis plusieurs années dans une réflexion sur le contenu de leurs activités et sur leurs modes d'organisation, qui n'avait pas abouti à des réformes concrètes.

Lorsqu'en 2007 la gestion des prestations d'assurance maladie a été transférée à la CAMIEG, les institutions sociales ont constaté que leur champ de compétence avait été profondément modifié et que leur organisation n'était plus pertinente. Elles ont donc lancé une réforme, intitulée « Acti en mouvement ».

A - Les changements intervenus depuis 2007

Les institutions sociales ont été réorganisées en deux temps :

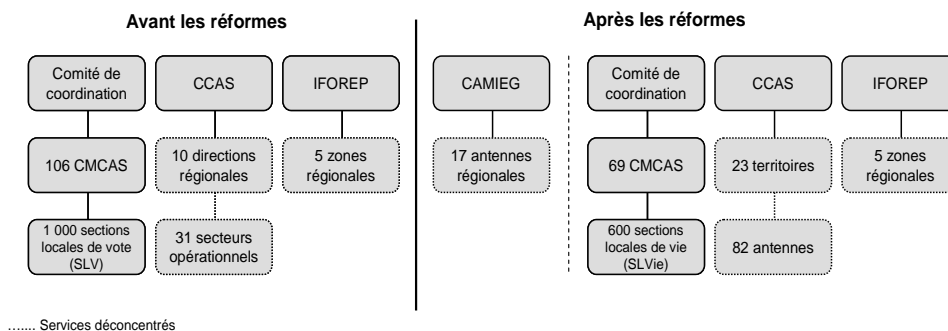
- à compter de juillet 2007, la première phase de réorganisation des institutions sociales a porté sur les structures élues (réorganisation et fusion des CMCAS, réorganisation de la carte des SLV) ;
- puis, une deuxième vague de réorganisation a été lancée, portant sur la réforme des institutions nationales et la refonte du réseau local de la CCAS.

L'IFOREP n'a pas été inclus dans le périmètre de la réforme, son devenir devant être étudié une fois les différentes phases de réforme mises en œuvre.

Le diagramme ci-dessous compare, de façon simplifiée, l'organisation des institutions sociales en février 2011 avec celle qui précédait la réorganisation. Il montre que la nouvelle organisation est finalement plus complexe que l'organisation précédente, notamment parce qu'elle ajoute un quatrième réseau territorial.

section à l'assemblée générale de la CMCAS, elle-même réunie au moins une fois par an.

L'organigramme et les réseaux territoriaux des institutions sociales du personnel des IEG et de la CAMIEG



Source : schéma établi par la Cour sur la base des informations transmises en 2011 par les institutions sociales

La mise en œuvre de la réorganisation est lente : amorcée en 2007, elle n'est toujours pas achevée. Fin 2010, les procédures mises en place n'étaient pas stabilisées et les nouvelles structures n'étaient pas toutes opérationnelles. Plus globalement, n'a jamais été affiché clairement de date limite et les échéances intermédiaires, lorsqu'elles ont été fixées, n'ont pas été respectées.

B - Au niveau national, le maintien de trois structures

A compter de 2008, les institutions sociales nationales ont fait l'objet de réorganisations visant à élargir le champ de compétence de la CCAS et à clarifier celui du comité de coordination.

1 - La CCAS

La 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.

Les principales activités de la CCAS sont donc l'organisation de vacances et de séjours (plus de 3 millions de nuitées en 2009), la restauration méridienne (6 millions de repas en 2009) et la proposition à l'adhésion facultative des électriciens et gaziers de produits d'assurance, dont elle a souscrit les garanties auprès d'assureurs. En 2010, la CCAS a perçu 312,9 M€, soit 66,5 % du produit du prélèvement de 1 %.¹⁶

La réorganisation de la CCAS a porté non seulement sur son siège, mais aussi sur son réseau déconcentré.

L'un des objectifs de la réorganisation était d'étendre les missions de la CCAS pour lui confier la gestion des fonctions supports de toutes les institutions sociales. La Cour avait, en effet, souligné la diversité des modes de gestion, ce qui entravait la mutualisation des bonnes pratiques et la réalisation d'économies d'échelle. Cette diversité était, en outre, un obstacle à la consolidation de données économiques et comptables au niveau national et, donc, au pilotage des activités sociales.

La réorganisation a ainsi introduit une innovation majeure : elle confie à la CCAS l'ensemble des missions de gestion administrative des institutions sociales, notamment la gestion budgétaire, la gestion de la comptabilité et la gestion des ressources humaines, à la fois pour son propre compte, comme par le passé, mais aussi pour le compte du comité de coordination et des CMCAS.

Dans cette perspective, la CCAS s'est efforcée depuis 2008 de réformer son organisation et ses méthodes de travail : réorganisation des directions du siège, mise en place de procédures plus encadrées, notamment en matière financière, refonte des systèmes informatiques, revue des processus de gestion. Certaines équipes de la direction générale (directions chargées des vacances, des finances et des ressources humaines) ont, en outre, été renouvelées au profit de personnels ayant une expérience professionnelle extérieure à la CCAS. Cependant, la

¹⁶ Montant des ressources allouées à la CCAS en 2010 par le comité de coordination lors de la répartition du produit du prélèvement du 1 %. La part des sommes allouées à la CCAS cette année-là est historiquement faible car, de longue date, la CCAS percevait de façon quasi automatique 71 % du produit du 1 %.

réorganisation des directions a été mise en œuvre très progressivement et la refonte des méthodes de travail est inachevée.

Le bilan de la réorganisation du siège ne peut être que provisoire. Mais il est d'ores et déjà limité, car la réorganisation n'a finalement eu que peu d'impact sur les modalités de prise de décision, l'organisation interne ou la nature des outils d'aide à la décision.

S'agissant des modalités de prise de décision, la gouvernance de la CCAS n'a pas été substantiellement améliorée. Lorsque la décision n'obéit pas à des choix dictés par les membres du conseil d'administration et les fédérations syndicales elles-mêmes, l'expertise des directions techniques est insuffisamment sollicitée lors de l'instruction des dossiers.

En outre, certains domaines de compétence relèvent exclusivement de la direction générale et sont gérés de façon peu transparente. Les informations financières et techniques ne sont pas ou peu restituées aux directions techniques compétentes et la qualité du suivi des dossiers s'en trouve diminuée. C'est notamment le cas des investissements et des avances de trésorerie aux sociétés civiles immobilières dans lesquelles la CCAS détient des parts. C'est aussi le cas du remboursement aux fédérations syndicales des frais engagés par ces dernières pour la formation des salariés mandatés de la branche¹⁷.

S'agissant de l'organisation interne de la CCAS, les structures centrales de la CCAS demeurent trop nombreuses (14 directions, deux délégations et deux services)¹⁸ et les responsabilités trop diluées. L'action

¹⁷ En 2009, la CCAS a versé 0,6 M€ aux fédérations syndicales pour remboursement des frais qu'elles engagent lors des formations dispensées aux salariés mandatés de la branche, sous la forme « d'indemnités » journalières, versées forfaitairement à raison de 25€ par journée de stage.

Les dépenses relatives aux congés de formation économique, sociale et syndicale avaient déjà fait l'objet d'un examen lors du précédent contrôle de la Cour. Cette dernière avait conclu qu'au regard des dispositions du code du travail et de la jurisprudence sur les activités sociales et culturelles des comités d'entreprise, la régularité des indemnités versées par la CCAS au titre des congés de formation économique, sociale et syndicale est subordonnée à un bénéfice réservé aux participants, destiné à compenser la perte de rémunération qu'ils subissent. Les modalités retenues par la CCAS (versement aux fédérations syndicales) ne garantissent pas qu'il en soit ainsi. La Cour avait donc recommandé qu'il soit mis fin à ces pratiques.

¹⁸ Six directions métier (vacances, hôtellerie & restauration, action sanitaire et sociale & santé, assurances, culture, relation bénéficiaires), 8 directions support (direction de l'exploitation, communication, finances, ressources humaines, risques-audit & contrôle interne, affaires générales & solidarité internationale, système d'information,

des différentes directions sur une même activité (vacances par exemple) est peu coordonnée par la direction générale. Ces insuffisances administratives ont des conséquences directes sur la qualité de la gestion.

Enfin, les outils d'aide à la décision sont insuffisants. Tout d'abord, les activités sociales ne sont pas couvertes par des dispositifs efficaces de contrôle interne, qui constituent pourtant un outil indispensable pour assurer la correcte mise en œuvre des orientations stratégiques. L'efficacité du contrôle interne est également une condition préalable à l'établissement de comptes réguliers, sincères et fidèles. En outre, début 2010, les systèmes d'information, en cours de refonte, étaient encore mal adaptés ou mal renseignés. Pour les activités de vacances, les informations sont dispersées entre les sept directions qui y concourent et les bases de données ne comportent pas certaines informations de base. Ainsi, la CCAS n'était pas en mesure, fin 2010, de fournir les statistiques sur le nombre de nuitées passées par les électriciens et gaziers depuis 2005 dans ses centres de vacances et dans les centres qu'elle conventionne.

A l'inverse, parmi les avancées positives de la réorganisation, la mise en place d'une plateforme comptable commune à l'ensemble des institutions sociales doit être soulignée. Cette plateforme a permis la centralisation des pièces comptables de la CCAS et la mise en place d'un circuit de paiement mieux encadré. A terme, la plateforme devrait permettre la production de comptes combinés des institutions sociales, conformément aux recommandations de la Cour (recommandations n°4 et 5). La plateforme comptable, également destinée à gérer la comptabilité des CMCAS, n'était toutefois pas pleinement opérationnelle en 2009 (remontée d'information erratique, circuits et procédures de paiement hétéroclites, absence de consolidation des comptes des CMCAS).

2 - Le comité de coordination

Jusqu'en 2007, le comité de coordination des caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale (CMCAS) avait trois missions : la représentation des CMCAS au niveau national, le pilotage du régime complémentaire des prestations en nature d'assurance maladie et maternité et la répartition du produit du prélèvement de 1 %.

patrimoine), deux délégations (juridique, qualité-prévention-environnement-organisation), deux services (achats, santé au travail).

Depuis la création de la CAMIEG par un décret du 30 mars 2007 portant modification du statut national du personnel, le comité de coordination n'a plus d'attributions relatives à la gestion du régime complémentaire d'assurance maladie et maternité.

En revanche, son rôle de coordination des activités sociales des CMCAS a été consacré par cette même modification du statut national, qui lui a reconnu une compétence en matière de gestion des fonds nationaux. Cette compétence, qui déroge à la compétence générale de la CCAS en matière d'activités sociales à caractère national, conforte la mise en œuvre par le comité de coordination de politiques nationales en matière d'action sanitaire et sociale et de couverture complémentaire santé, pour ce qui concerne les dépenses qui ne peuvent donner lieu à un remboursement dans le cadre d'un régime de sécurité sociale (voir *infra*).

Dans le cadre de la réorganisation, le comité de coordination et la CCAS avaient décidé, par ailleurs, le transfert des fonctions administratives du comité vers la CCAS¹⁹. Cependant, le comité n'a finalement pas délégué à la CCAS l'engagement et la validation des dépenses, le recouvrement de recettes et la gestion de sa trésorerie (dont le montant atteint 57 M€ au 31 décembre 2009, compte tenu de son rôle de gestion de fonds nationaux). Cette organisation apparaît peu rationnelle dans la mesure où la logique de la réforme va dans le sens d'un regroupement de toutes les fonctions financières à la CCAS.

En outre, le décret du 30 mars 2007 a confié au comité de coordination un rôle de validation de la carte des SLV. Enfin, à l'initiative de l'Etat qui s'est dessaisi de cette attribution prévue par les textes, il détermine et répartit entre CMCAS les enveloppes d'emplois permanents. Cependant, les textes n'ont pas été modifiés afin de prévoir cette compétence.

3 - Le maintien injustifié d'un institut de formation (IFOREP)

La nécessaire suppression de l'IFOREP

Dans son précédent rapport public thématique, la Cour avait recommandé d'intégrer les activités de l'institut dans la CCAS (recommandation n°1). A défaut, la Cour préconisait l'instauration d'un plus grand formalisme entre les deux institutions, notamment pour distinguer les avances de trésorerie, les prestations de service, les refacturations de charges et, le cas échéant, les subventions. Afin de prévenir des risques de contestation, l'IFOREP et la CCAS ont établi un

¹⁹ Convention de partenariat signée entre les deux organismes.

document formalisé pour encadrer l'exercice annuel de « débouclage » de leurs relations financières, qui se fondait avant 2005 sur des éléments en grande partie non écrits. Ce document permet de distinguer la nature des opérations effectuées par chaque organisme.

Cependant, la recommandation de la Cour visait clairement la suppression de l'institut. Elle n'a pas été suivie d'effet. Au contraire, début 2010, les instances délibérantes de la CCAS et du comité de coordination ont confirmé le maintien d'une structure spécifique de formation. Les modalités pratiques du maintien doivent encore faire l'objet de discussions. La CCAS et le comité de coordination ont annoncé leur intention de clarifier les rôles et la place de chaque organisme dans la politique de formation des institutions sociales.

Pour justifier son maintien, l'IFOREP rappelle qu'il dispense non seulement une formation professionnelle, mais aussi une formation « *citoyenne et humaine* », sans équivalent chez les organismes de formation du marché. La Cour, sans porter d'appréciation sur la conception de cette formation, estime que cette dernière pourrait être dispensée directement par la CCAS, qui s'est dotée en 2009 d'un cadre de référence pour la formation de ses collaborateurs.

En outre, l'activité de formation de l'IFOREP est essentiellement tournée vers la CCAS et c'est cette dernière qui organise les actions de formation en faveur des CMCAS qui ont adhéré à la réforme institutionnelle. Par ailleurs, la CCAS s'adresse à des prestataires autres que l'IFOREP, ce qui, de fait, rend caduque la convention de janvier 2000 par laquelle elle a reconduit le monopole dont jouit en principe l'institut. Enfin, l'IFOREP n'a plus d'activité d'étude et de recherche (en particulier, la publication des Cahiers de l'IFOREP a cessé en décembre 2008), ni d'activités audiovisuelles (réalisation de films documentaires, institutionnels, débats, spectacles musicaux au profit des institutions sociales et de tiers), ces dernières ayant été transférées à la CCAS au début de l'année 2010.

De même, la compensation financière que verse chaque année la CCAS, pour les moyens mis en œuvre par l'IFOREP pour des actions de formation programmées mais finalement non réalisées, s'apparente plus à une subvention d'exploitation qu'à un dédommagement de moyens qu'aurait engagé l'institut. Son montant a augmenté, passant de 0,38 M€ au 31 mars 2005 à 0,80 M€ au 31 décembre 2009, soit 8 % du chiffre d'affaires de l'institut.

La Cour réitère donc sa recommandation tendant à intégrer à la CCAS la mission résiduelle de formation de l'IFOREP.

Le maintien d'incertitudes sur l'exhaustivité de la facturation des prestations audiovisuelles

La Cour avait également recommandé, en 2007, la facturation systématique des prestations de tous ordres rendues par l'institut, en prenant en compte la totalité des coûts réellement engagés (recommandation n°2).

Pour la période antérieure au transfert des activités audiovisuelles à la CCAS (1^{er} janvier 2010), l'accord encadrant les prestations au profit de la caisse centrale était insuffisant en termes de formalisme. La convention prévoyait seulement un devis et l'accord formel du demandeur, sans retenir l'exigence d'une facturation détaillée des prestations réalisées et des coûts associés.

La Cour a constaté que certaines factures mentionnaient un montant financier global et/ou un objet présentant un caractère sommaire : le lien entre le montant facturé et les travaux et/ou les charges engagées par l'institut n'a pas toujours pu être établi. En outre, l'examen d'un dossier²⁰ a fait apparaître que l'institut avait facturé des frais qui n'ont pu être détaillés et justifiés auprès de la Cour.

La recommandation de la Cour n'a donc pas été suivie d'effet. Ainsi, l'incertitude qui entoure l'exhaustivité de la facturation des prestations audiovisuelles rendues par l'IFOREP fait peser un doute sur la régularité des comptes de l'institut pour les exercices 2005 à 2009.

C - Au niveau local, le maintien d'un réseau hypertrophié

1 - La réorganisation du réseau des CMCAS : une réorganisation sans réduction des coûts

La réduction du nombre de CMCAS de 106 à 69

Jusqu'en 2007, les CMCAS exerçaient deux missions : la gestion des prestations en nature du régime spécial d'assurance maladie et maternité et les activités sociales de proximité dont le statut national du personnel fixe une liste à caractère non limitatif. En 2007, les employeurs et les organisations représentatives des agents des IEG ont estimé à 48 % la proportion d'agents des CMCAS qui étaient employés à des tâches de gestion des prestations d'assurance maladie et maternité (soit 479 agents sur un total de 998 agents).

²⁰ Réalisation d'un film pour le compte de la CCAS et de la CMCAS de Valence.

A la suite de la création de la CAMIEG, ces agents ont été progressivement réintégrés dans les entreprises électriques et gazières, principalement au sein des groupes EDF et GDF Suez. Certaines CMCAS n'ont plus eu à gérer que des activités sociales de proximité de faible ampleur (activités culturelles, sportives et de loisirs) avec un effectif lui-même limité à quelques agents. Le rapprochement des petites caisses dépourvues d'une taille suffisante est alors devenu indispensable²¹.

En juillet 2007, le comité de coordination a incité les CMCAS qui comptaient moins de dix emplois à fusionner avec une ou plusieurs CMCAS voisines. Les conseils d'administration des caisses concernées pouvaient cependant refuser une fusion. Celle-ci impliquait en effet non seulement une mise en commun des moyens (emplois et budgets) et des activités, mais aussi le remplacement des conseils d'administration préexistants par un conseil d'administration unique.

L'objectif du comité de coordination était de parvenir à la fin du premier trimestre 2008 à 42 CMCAS (au lieu des 106 d'origine), dotées de 37 enveloppes d'emplois budgétaires (dits tableaux hiérarchiques)²².

Cet objectif n'a pas été atteint puisque fin 2009, 69 CMCAS étaient réparties sur l'ensemble du territoire (et comptaient 52 tableaux hiérarchiques), dont :

- 31 caisses de plus de dix agents qui sont restées à l'identique, c'est-à-dire avec les mêmes moyens et le même conseil d'administration, auxquelles s'ajoutent les cinq CMCAS des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- quatre caisses de moins de dix agents (Niort, Tulle, Aurillac, Metz-Régie et Alençon), qui ont subsisté malgré les recommandations du comité de coordination ;
- 29 nouvelles caisses ont été créées à l'issue de la fusion de 66 caisses (37 CMCAS supprimées). En particulier, huit nouvelles caisses ont été créées en Ile-de-France dans un ressort départemental, par fusion des vingt caisses préexistantes.

La réduction d'un tiers du nombre des CMCAS témoigne d'un effort de rationalisation des structures de représentation et de gestion, même si les objectifs initiaux n'ont pas été atteints et si les fusions pourraient être poursuivies.

²¹ Sur l'exercice budgétaire courant du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007, les recettes des CMCAS issues du prélèvement de 1 % (126,4 M€) ont représenté 28,14 % du produit prévisionnel de l'exercice.

²² Chiffre issus des dossiers du Copil Acti en mouvement.

Toutefois, certaines CMCAS, qui n'ont pas souhaité fusionner avec d'autres caisses, ont parfois mutualisé leurs moyens sans supprimer leurs conseils d'administration respectifs. C'est, par exemple, le cas des CMCAS de Cahors et de Rodez qui, employant chacune moins de dix agents, ont mis en commun leurs emplois budgétaires. Dans ce cas de figure, les décisions relatives aux activités sociales décentralisées sont prises par les conseils d'administration de chaque CMCAS, mais mises en œuvre conjointement. Seule la fusion des CMCAS présente le triple avantage de la simplicité, de la lisibilité et de l'économie de moyens.

L'absence de réduction des coûts de fonctionnement des CMCAS

Dans son précédent rapport, la Cour avait souligné la lourdeur des coûts de fonctionnement des CMCAS.

En 2010, comme en 2007, le poids des charges administratives des CMCAS ne peut pas être défini avec précision et ce, pour deux raisons :

- les bases de données comptables des institutions sociales nationales ne permettent pas d'établir des comptes combinés des CMCAS. La lecture des budgets des CMCAS consultés par la Cour révèle que, dans la plupart des cas, le niveau des charges de fonctionnement n'a pas sensiblement diminué en dépit de la réorganisation²³. En 2009, comme au cours des années antérieures, les charges administratives de certaines CMCAS sont même supérieures aux sommes allouées au contenu des activités. En 2010, le budget attribué par le comité de coordination au titre des dépenses de personnel des CMCAS²⁴, soit 33,5 M€, a représenté à lui seul plus de 40 % du budget géré par les CMCAS ;
- les CMCAS et leurs SLV disposent de moyens matériels et humains mis à leur disposition par les employeurs de la branche des IEG en application de décisions anciennes négociées avec les organisations représentatives des salariés.

Ces ressources extrastatutaires prennent deux formes :

- des autorisations d'absence sur le temps de travail (« absences sociales ») accordées aux membres des conseils d'administration des CMCAS et à certains agents pour le fonctionnement et les activités des SLV ;

²³ Fusions en 2007/2008, puis transfert de compétences à la CCAS en 2008/2009.

²⁴ Données budgétaires provisoires.

- divers moyens de fonctionnement tels que des mises à disposition de locaux pour le fonctionnement des CMCAS et des SLV ou des abattements de loyers et des charges afférentes (électricité, eau, gaz, chauffage, nettoyage).

Au titre des absences sociales, les employeurs ont déclaré avoir accordé aux institutions sociales 923 100 heures en 2009, soit l'équivalent de 586 postes à temps plein. Bien qu'en baisse (il s'élevait à 804 postes à temps plein en 2004), ce chiffre demeure élevé. Pour les institutions sociales, il représente plus de 11 % d'emplois en plus en 2009²⁵.

Les absences sociales locales au titre du régime complémentaire maladie auraient dû être supprimées suite à la création de la CAMIEG. Or, elles représentent encore, d'après les estimations d'EDF, 276 900 heures, soit 176 emplois (à comparer en 2006 à 487 800 heures soit 310 emplois lorsque les CMCAS géraient les prestations en nature d'assurance maladie et maternité).

Les conseils d'administration des CMCAS comportent un nombre élevé de membres au regard de l'étendue des missions de ces organismes, (24 membres dans le cas général et 18 pour les caisses les plus petites). Une réduction de leur taille entraînerait une réduction proportionnelle des heures d'absences sociales accordées par les employeurs, dont EDF est le principal contributeur. A cet égard, on notera que 66 CMCAS sur 69 comptent plus d'administrateurs que d'employés.

Concernant les moyens matériels mis à disposition (locaux, abattements de charges), le recensement exhaustif n'est toujours pas assuré.

Le niveau des ressources extrastatutaires accordées par les employeurs aux CMCAS et à leurs SLV, qui en sont les principales bénéficiaires²⁶, demeure donc mal connu. Leur connaissance est néanmoins indispensable pour établir le coût complet des institutions sociales. De ce fait, la Cour avait recommandé que les employeurs recensent de façon exhaustive et consolidée l'ensemble des moyens qu'ils mettent à disposition des institutions sociales, que ces dernières procèdent également à ce recensement et, enfin, qu'elles restituent ces données dans leur information financière et comptable (recommandations n°7 et 8).

²⁵ En 2010, les institutions sociales comptaient près de 5 200 emplois.

²⁶ La CCAS et le comité de coordination en bénéficient également. Les données ci-dessus ont pour champ l'ensemble des institutions sociales.

La Cour renouvelle ses recommandations visant à réduire les frais de structure des CMCAS (et des SLV), dont le poids absorbe une part trop importante des ressources des caisses, au détriment du contenu des activités sociales.

Le maintien d'un nombre important de SLV

Avant 2007, les sections locales de vote (SLV) étaient le point d'accès de proximité, pour les prestations en nature d'assurance maladie et maternité (dépôt de feuilles de soin, prise en compte de changement de situation familiale) et des activités sociales des CMCAS et de la CCAS (demandes de séjours vacances, adhésion aux garanties de contrats d'assurance, sollicitation d'aides et de secours).

Depuis 2007, les SLV, comme les CMCAS, ont perdu leur compétence en matière d'assurance maladie et maternité. Rebaptisées « sections locales de vie », elles ont désormais pour principal objet la gestion de proximité des activités sociales et, dans le cadre de la réforme, la mise en œuvre d'une nouvelle politique d'accueil et de solidarité pour les agents actifs et inactifs de la branche (mise en place de secours individualisés notamment, réseau d'écoute et d'entraide). Cependant, les missions réellement exercées par les SLVies ne sont pas précisément établies. D'après l'article 29 du règlement commun des CMCAS, « *les missions des bureaux, des délégués et des correspondants sont fixées par le règlement particulier de chaque CMCAS* ». Cet article aurait utilement pu être modifié en 2009 afin de définir précisément le périmètre de compétence des SLVies.

Dans le cadre de la réorganisation « Acti en mouvement », le nombre de SLV a été réduit, sous l'impulsion du comité de coordination et par décision des conseils d'administration des CMCAS. Alors que le comité de coordination avait recensé plus d'un millier de SLV fin 2005, il en dénombrait environ 600, en mai 2010, à partir des règlements particuliers des CMCAS. Cette donnée doit cependant être appréciée avec précaution car elle ne fait pas l'objet d'un suivi annuel régulier. Le nombre exact des SLVies n'est pas non plus connu des employeurs, qui mettent pourtant des moyens humains et matériels à leur disposition (voir *supra*).

Depuis la suppression de leurs attributions en matière de sécurité sociale et le développement d'internet pour l'accès et le règlement de nombreuses prestations de la CCAS, les compétences réduites des SLV ne justifient plus le maintien d'un réseau de 600 points d'accueil.

Le regroupement des SLV devrait donc être accéléré. Il contribuerait, en effet, à améliorer la lisibilité de l'activité des institutions et à éviter la dispersion des moyens entre des structures de proximité trop nombreuses et trop petites²⁷.

Par ailleurs, en 2010, certaines SLV engagent encore des dépenses, contrairement à la recommandation formulée précédemment par la Cour (recommandation n°3). Les SLV peuvent en effet bénéficier d'une « avance permanente » de la CMCAS dont elles relèvent pour leurs dépenses courantes. La multiplication des lieux d'engagement des dépenses a pour corollaire une maîtrise plus difficile de la dépense et un risque accru de non respect des procédures destinées à sécuriser la chaîne de paiement. La Cour renouvelle donc sa recommandation.

2 - La création des territoires : un réseau déconcentré restructuré mais pas simplifié

Un réseau restructuré

Avant 2008, les services déconcentrés de la CCAS étaient constitués par dix délégations régionales et trente-et-un secteurs opérationnels. Depuis lors, ils ont été remplacés par vingt-trois territoires et quatre-vingt-deux antennes locales.

Les territoires assurent des missions plus étendues que les délégations régionales qu'ils remplacent et qui géraient uniquement les activités sociales de la CCAS (vacances et restauration). En plus de ces missions, les territoires assurent, en effet, la gestion des fonctions supports pour le compte des CMCAS qui souhaitent leur déléguer ces tâches (budget, trésorerie et comptabilité, ressources humaines, achats, informatique et communication notamment). Les conseils d'administration des CMCAS sont souverains pour décider du transfert de leurs fonctions supports aux territoires²⁸.

La mise en place de ces territoires fait suite, dans son principe, à la recommandation de la Cour sur la rationalisation du réseau local de la CCAS (recommandation n°19). Néanmoins, la mise en place progressive, en 2009 et 2010, d'antennes locales comme services déconcentrés des territoires entraîne, progressivement, la reconstitution d'un réseau plus

²⁷ La taille des SLV est très hétérogène. Les plus petites fonctionnent avec des budgets de quelques milliers d'euros et l'engagement personnel et bénévole de quelques agents ; les plus grosses peuvent atteindre la taille d'une petite CMCAS et disposer d'un budget plus conséquent.

²⁸ Les CMCAS qui ont choisi de ne pas procéder à ce transfert sont qualifiées de caisses « non adhérentes ».

dense et complexe que le réseau précédent. Fin janvier 2010, 82 antennes locales avaient, en effet, été créées afin de gérer l'activité des territoires au plus près du terrain (accueil des bénéficiaires, ouverture de dossiers d'aide sociale, réservation de vacances et loisirs). Ces antennes sont notamment chargées de l'accueil des bénéficiaires, précédemment assuré par les CMCAS et les SLV.

La configuration des territoires répond à des critères malaisément discernables. Au départ, il était question que le territoire théorique moyen puisse correspondre à la charge de travail de 165 emplois (139 pour la production d'activités, 26 pour les fonctions support) calculée sur la base de 26 000 bénéficiaires, 4,9 restaurants, 4,6 centres de vacances adultes et 51 sessions centres jeunes. Cependant, la CCAS n'a fourni aucune projection argumentée sur la taille optimale de ces nouvelles entités, non plus qu'aucune analyse prévisionnelle de leurs charges de structure ou des avantages à espérer d'une gestion déconcentrée. Dans les faits, le schéma a dû être adapté. Il ne l'a été ni sur la base de la géographie administrative, ni en fonction de la carte des services régionaux pour la gestion des ressources humaines d'ERDF. Au total, il n'a pas été possible de déterminer sur quels critères avait été effectuée la délimitation des territoires.

Leur subdivision en antennes, elle, a été établie entre mars 2008 et mars 2009 par des groupes de travail locaux entre les CMCAS et la CCAS, sur la base des propositions qui leur avaient été faites par les instances nationales. En effet, la CCAS et le comité de coordination avaient clairement posé pour principe que *« seuls les conseils d'administration des CMCAS ont le pouvoir de décider du découpage de leur territoire ; le périmètre de la nouvelle structure professionnelle territoriale se fera avec les CMCAS du territoire, la CCAS et le Comité »*²⁹.

Le territoire théorique moyen pouvait comprendre 165 emplois (139 pour la production d'activités et 26 pour les fonctions supports), calculés sur la base de 26 000 bénéficiaires, 4,9 restaurants, 4,6 centres de vacances adultes et 51 sessions centres jeunes. Localement, ce schéma a dû être adapté car il n'était pas directement applicable.

²⁹ Décision du conseil d'administration de la CCAS et de la session du comité de coordination en date du 3 avril 2008.

Une restructuration difficile à mettre en œuvre

Les territoires ont été progressivement mis en place entre mars 2009 et mi-2010. *In fine*, le découpage et la création des territoires auront donc duré plus de deux ans dans certaines zones géographiques.

Ce délai apparaît d'autant plus long que, mi-2010, tous les territoires n'étaient pas pleinement opérationnels. Trois éléments expliquent ce retard de mise en œuvre :

- le poids relatif des CMCAS « non adhérentes » ou les délibérations tardives d'adhésion de certains conseils d'administration de CMCAS ;
- la lente mise en place des moyens juridiques nécessaires à l'exercice des missions des territoires ;
- le manque de moyens opérationnels (budget, emplois, locaux).

En effet, 40 % des bénéficiaires des activités des institutions sociales du personnel des IEG relèvent de CMCAS qui n'ont pas souhaité transférer leurs attributions aux territoires (22 CMCAS « non adhérentes » à la réforme sur le territoire métropolitain³⁰), principalement en Ile-de-France, mais aussi dans de grandes aires urbaines comme Lyon, Marseille ou Avignon. Ces CMCAS continuent donc de gérer elles-mêmes leurs fonctions support. Fin 2010, le comité de coordination décomptait seulement douze territoires (sur un total de 23), où toutes les CMCAS avaient décidé de transférer leurs attributions.

En outre, début 2010, les territoires ne disposaient pas, pour la plupart, des moyens juridiques nécessaires à leur activité. En effet, même lorsqu'elles ont « adhéré » à la réforme par délibération de leur conseil d'administration, les CMCAS ont souvent tardé à transférer leurs attributions. Au 31 décembre 2009, sur 42 CMCAS adhérentes en métropole, dix seulement avaient signé une convention de partenariat (acte fixant les modalités de transfert des compétences de la CMCAS vers le territoire). Sur ces dix caisses, trois seulement avaient signé les mandats donnant délégation de pouvoirs et de signature au directeur de territoire en matière de contractualisation, d'engagement des dépenses et de recouvrement. Fin 2009, aucune délégation de paiement (qui n'était d'ailleurs pas prévue dans les documents cadre) n'avait été signée, ce qui expose les territoires ayant engagé la dépense à des refus de paiement de la part des CMCAS.

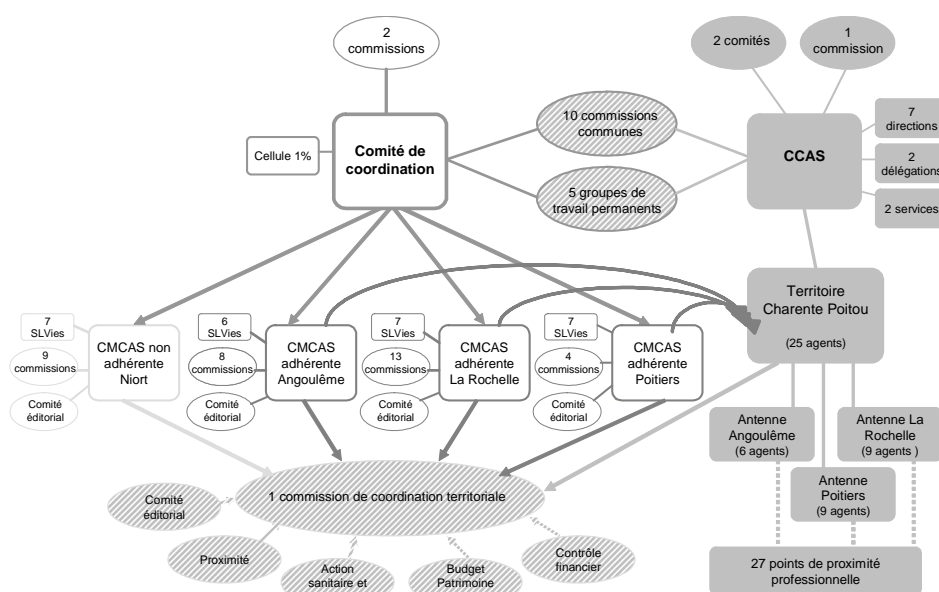
³⁰ Les cinq caisses des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon n'étaient pas incluses dans le champ de la réforme.

Enfin, début 2010, les territoires ne disposaient pas de tous les moyens opérationnels prévus : 15 % des postes étaient vacants, les outils informatiques n'étaient pas en place, les budgets n'avaient pas été délégués (ils ne l'ont été qu'en février 2010 puis, dans une version corrigée, en avril 2010). La mise en place des territoires n'était donc pas achevée et les structures nouvellement créées n'étaient pas pleinement opérationnelles. Ce constat rejoint celui dressé par la CCAS elle-même dans son projet de budget prévisionnel 2010, selon lequel *« la mise en place des nouvelles structures qui n'est pas encore effective, ni sur les territoires, ni au sein des fonctions centrales complique la détermination des périmètres budgétaires et l'identification des responsabilités qui les accompagnent »*.

La deuxième vague de réorganisations ne s'est donc pas traduite par la mise en œuvre des recommandations de la Cour. En effet, la répartition des compétences n'est pour l'instant pas simplifiée, compte tenu de la mise en œuvre difficile de la réforme, et les modes de direction et de gestion des institutions sociales n'ont pas été substantiellement améliorés. Au contraire, la réforme a plutôt compliqué l'organisation institutionnelle.

Le diagramme ci-après fournit la synthèse de l'organisation territoriale, constatée par la Cour, sur le ressort géographique du service déconcentré de la CCAS correspondant au territoire Poitou-Charentes. Cet exemple ne présente que l'une des organisations possibles car il n'existe pas de modèle institutionnel. Chaque conseil d'administration de CMCAS est souverain pour décider de fusionner ou non avec d'autres caisses, pour arrêter l'organisation de la caisse résultant de la fusion, en liaison avec les autres caisses fusionnées, et pour contribuer à définir, en concertation avec les autres conseils d'administration des CMCAS concernés et la caisse nationale, l'organisation du réseau déconcentré de la CCAS lorsque celui-ci a été réformé. C'est, en partie, ce qui explique la complexité du schéma institutionnel actuel.

Exemple d'organisation institutionnelle : le territoire Poitou - Charentes fin 2010



Source : schéma établi par la Cour sur la base des informations transmises en 2010 par les institutions sociales

3 - Une complexité institutionnelle accrue au niveau local

Pour l'instant, la réorganisation a accru la complexité de l'organisation institutionnelle au niveau local. Cette complexité est liée à la diversité des situations, à l'alourdissement des processus de décision et à la multiplication des instances de consultation.

Une organisation hétérogène d'un territoire à l'autre

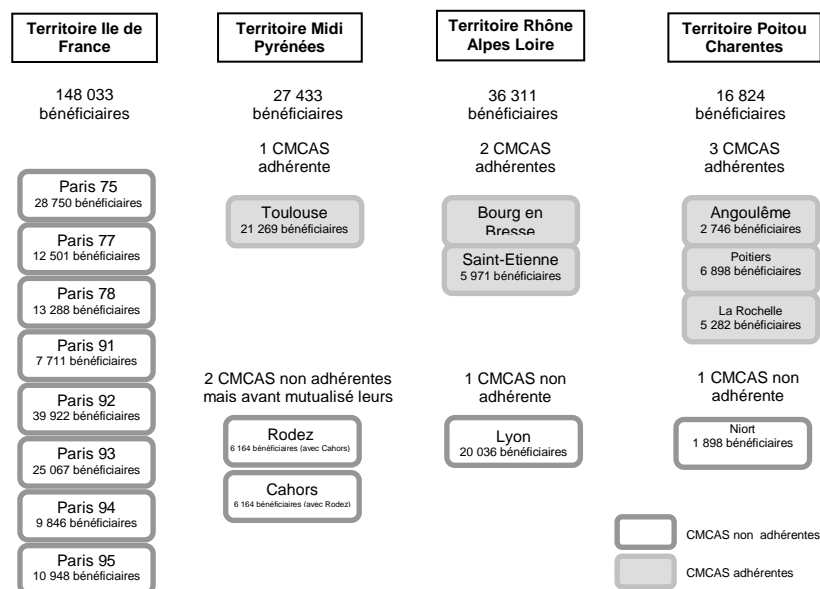
Les conseils d'administration des CMCAS étaient libres de choisir l'organisation territoriale. En fonction des choix des fédérations syndicales, les modes d'organisation retenus sont très différents d'un territoire à l'autre³¹ :

- sur six territoires seulement (dont deux outre-mer), il n'existe plus qu'une seule CMCAS ;
- sur 69 CMCAS installées en février 2010, 42 CMCAS « adhérentes » ont été recensées, 22 caisses n'ont pas adhéré et les cinq caisses dans les DOM TOM disposaient déjà d'une entité professionnelle unique ;
- en Ile-de-France, il existe un territoire et huit CMCAS « non adhérentes » ;
- sur neuf territoires, coexistent des CMCAS « adhérentes » et des CMCAS « non adhérentes » ;
- sur huit territoires, il existe des CMCAS non fusionnées qui conservent leur conseil d'administration mais qui ont mis en commun leurs moyens humains (mutualisation des enveloppes d'emplois), avec adhésion ou non au territoire.

Le diagramme ci-dessous présente l'organisation institutionnelle simplifiée sur les quatre territoires dont l'organisation a été examinée par la Cour. Il illustre diverses configurations institutionnelles possibles, lesquelles n'ont pas de lien avec la taille des CMCAS.

³¹ Statistiques établies en mars 2010.

Quatre exemples d'organisation des CMCAS sur le territoire



Source : schéma établi par la Cour sur la base des informations transmises en 2010 par les institutions sociales

La multiplication des structures de délibération et de coordination

En outre, depuis la réorganisation, les processus de décision et de mise en œuvre des politiques sociales sont alourdis par la nécessité de coordonner l'action de toutes les structures au niveau local (CMCAS adhérentes, CMCAS non adhérentes, territoires). Les instances de consultation et de coordination entre structures locales se sont donc multipliées.

La réorganisation a entraîné la création de nouvelles commissions au niveau territorial. Ces commissions sont venues s'ajouter aux commissions propres à chaque CMCAS. Elles ont été créées sur décision des conseils d'administration des CMCAS sur la base d'un cadre de référence établi par le comité de coordination.

Si une seule CMCAS couvrait l'ensemble du territoire, le cadre de référence prévoyait la création par les CMCAS de sept commissions³², le cas échéant en remplacement des commissions existantes. Chacune de ces commissions devait, de préférence, comprendre 8 membres. S'y ajouterait un comité éditorial pour le territoire et pour les publications de la CMCAS.

Si plusieurs CMCAS couvraient le territoire, le schéma proposé était le suivant :

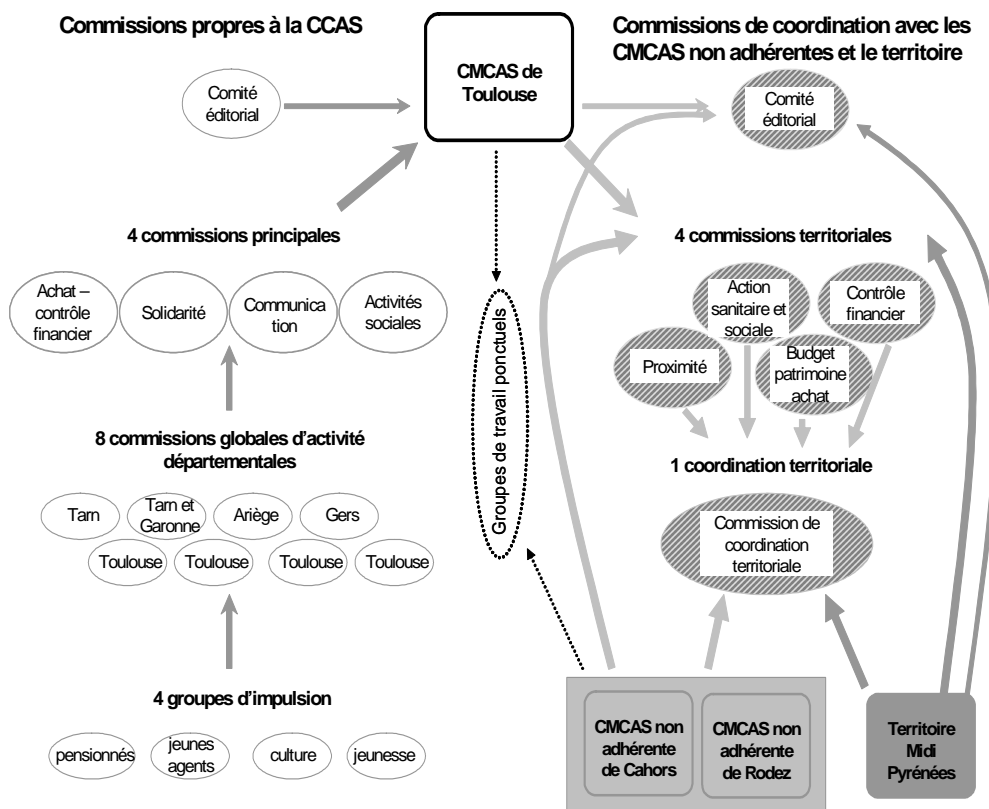
- cinq commissions de 7 à 13 membres dans chaque CMCAS³³ ;
- un comité éditorial dans chaque CMCAS ;
- un comité éditorial pour le territoire ;
- quatre commissions territoriales, composées de 7 à 13 membres, qui sont, la plupart du temps, les instances où se retrouvent les CMCAS adhérentes et les CMCAS non adhérentes pour étudier les aspects concrets de certains projets ;
- une commission de coordination territoriale, composée des présidents des CMCAS, des présidents de commissions territoriales et d'un représentant de chaque organisation syndicale représentée dans le territoire.

Le diagramme suivant illustre la complexité de l'organisation institutionnelle locale à travers l'exemple de la CMCAS de Toulouse. En plus des commissions prévues par le cadre de référence, cette dernière a mis en place des « commissions globales d'activité » et des « groupes d'impulsion ». D'autres modes d'organisation existent également car les CMCAS sont souveraines pour décider de l'organisation de leurs propres commissions.

³² Les champs d'action des 7 commissions seraient les suivants : animation de la proximité et réseau solidaire ; action sanitaire et sociale et santé prévention ; activités physiques, sportives et de loisirs ; budget-patrimoine-achat ; restauration ; séjours-vacances ; contrôle financier.

³³ Leurs champs d'action seraient les suivants : animation de la proximité et réseau solidaire ; action sanitaire et sociale-santé prévention ; activités particulières, permanentes sur l'année ou occasionnelles ; budget-patrimoine-achat et, enfin, contrôle financier.

L'organisation des instances délibérantes et des commissions au niveau local : l'exemple de Toulouse fin 2010



Source : schéma établi par la Cour sur la base des informations transmises en 2010 par les institutions sociales

Au total, si la réorganisation engagée en 2007 a diminué le nombre de CMCAS, elle n'a pas simplifié l'organisation territoriale des institutions sociales.

L'IFOREP n'a pas été supprimé et son réseau territorial a été maintenu.

Enfin, la mise en œuvre inégale de la nouvelle organisation institutionnelle dans les différents territoires a pour conséquence une forte hétérogénéité des situations locales et la multiplication des structures de concertation entre les différentes instances présentes localement. Elle n'a pas entraîné de réduction des frais de fonctionnement des institutions.

La Cour recommande une réduction drastique du réseau territorial de toutes les institutions sociales, afin de diminuer les coûts de structure et rendre la gestion plus efficace et plus rigoureuse.

III - Des missions insuffisamment clarifiées

A la suite du transfert de la gestion des prestations en nature d'assurance maladie et maternité à des organismes de sécurité sociale, les institutions sociales du personnel ont pour seule mission la gestion des activités sociales. A la différence des comités d'entreprise de droit commun, ces activités incorporent la gestion de prestations sociales qui, dans les autres branches professionnelles, relèvent d'organismes de sécurité sociale ou d'assureurs entendus au sens large.

A - L'attribution de la gestion des prestations en nature maladie et maternité à des organismes de sécurité sociale

Le régime spécial de sécurité sociale des IEG comprend un régime spécial des prestations en nature d'assurance maladie et maternité, qui comprend lui-même :

- un régime de base correspondant aux prestations du régime général et financièrement intégré à la branche maladie de ce dernier ;
- un régime complémentaire propre à la branche des IEG.

Depuis 1946, les prestations en nature d'assurance maladie et maternité du régime spécial de sécurité sociale des IEG étaient gérées par les CMCAS, avec une implication croissante de leur comité de coordination à partir de 2001. A compter du 1^{er} avril 2007, les institutions sociales du personnel des IEG n'interviennent plus dans la gestion des prestations en nature d'assurance maladie et maternité et ont désormais pour unique mission la gestion des activités sociales.

1 - Le bilan en demi-teinte de la création de la CAMIEG

Dans son rapport public thématique de 2007, la Cour avait souligné la lourdeur des coûts de gestion des CMCAS et recommandé de mettre fin à la délégation de gestion des prestations de la branche maladie du régime général à un organisme propre à la branche professionnelle des IEG ou, à défaut, de réviser le mode de calcul des remises de gestion versées par cette dernière à ce titre (recommandation n°16).

Au 1^{er} avril 2007, la gestion des prestations en nature d'assurance maladie et maternité, de base et complémentaire, a été transférée à la CAMIEG nouvellement créée, laquelle s'appuie sur la CPAM des Hauts-de-Seine.

Dans le cadre du maintien du régime spécial à deux étages des prestations en nature d'assurance maladie et maternité, ce nouveau mode de gestion marque un sensible progrès :

- il a mis fin à l'originalité représentée par la gestion de prestations de sécurité sociale par des entités, les CMCAS et leur comité de coordination, qui constituent des comités d'entreprise (ou interentreprises) d'un type particulier et à la confusion des coûts de gestion avec ceux afférents aux activités sociales qui en résultait ;
- les coûts de gestion des prestations en nature maladie – maternité ont été réduits (19,6 M€ en 2009, contre 45 M€ pour le dernier exercice comptable 2006-2007 des CMCAS), de même que les remises de gestion versées par la branche maladie du régime général au titre de la gestion déléguée des prestations de base (6,5 M€ attribués à la CAMIEG pour 2009 contre 19 M€ aux CMCAS pour 2006-2007) ;
- les prestations sont désormais liquidées selon des pratiques homogènes.

Cependant, des incohérences subsistent :

- la délégation de tâches de gestion des prestations du régime général à un organisme propre à la branche des IEG a été maintenue, contrairement à la recommandation de la Cour (recommandation n°16). Dans le cadre du régime spécial, un transfert complet à la CPAM 92 des tâches de gestion des prestations de base et complémentaires, comme il eût été possible, aurait permis de réaliser des économies de frais de gestion encore plus importantes. De surcroît, la CAMIEG a

décidé de mettre en place un réseau de 17 antennes territoriales qui n'ont pas de justification fonctionnelle ;

- contrairement à la recommandation de la Cour (recommandation n°18), le conseil d'administration de la CAMIEG comprend uniquement des représentants des salariés et des pensionnés, à l'exclusion de tout représentant des employeurs. Ce mode de direction, qui reproduit celui des institutions sociales du personnel, déroge à celui retenu pour tous les autres organismes de sécurité sociale³⁴. S'agissant de la section des salariés, le déséquilibre qui en résulte est atténué par l'existence d'une commission nationale paritaire de suivi³⁵ ;
- alors que le régime spécial constitue en principe un régime intégré, l'assiette des cotisations du régime complémentaire est plus étroite que celle des cotisations du régime de base, tandis que la population des bénéficiaires des prestations du régime complémentaire est plus large que celle des bénéficiaires des prestations de base.

2 - Les dysfonctionnements de la gestion des prestations

La création de la CAMIEG au 1^{er} avril 2007 s'est accompagnée de graves dysfonctionnements au détriment des assurés sociaux du régime spécial de sécurité sociale des IEG : retards de remboursement des prestations, défauts d'affiliation de nouveaux assurés, accumulation des réclamations non traitées, inaccessibilité du centre d'appel téléphonique, etc. Au 1^{er} juillet 2008, 80 000 dossiers nécessitant une ouverture ou une révision de droits n'étaient pas traités. Entre juillet 2008 et juin 2009, la CPAM des Hauts-de-Seine a reçu plus de 500 000 réclamations relatives au remboursement des prestations, dont beaucoup portaient sur des prestations antérieures au 1^{er} juillet 2008.

Ces dysfonctionnements ont trois causes essentielles :

- le retard de livraison du système d'infogérance par la CNAMTS : contrairement aux engagements qu'elle avait pris, la CNAMTS n'a pas mis de système d'infogérance à la

³⁴ Y compris la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), qui attribue les pensions de retraite et d'invalidité et les rentes d'accidents du travail.

³⁵ Afin de ne pas provisionner d'engagements au titre de la norme comptable IAS 19 sur les avantages du personnel postérieurs à l'emploi, les employeurs des IEG ont obtenu de l'Etat de se désengager du financement des prestations destinées aux pensionnés. De ce fait, deux sections distinctes des actifs et des pensionnés ont été instaurées et la section des pensionnés est exclusivement financée par ces derniers et par une contribution de solidarité à la charge des salariés.

disposition de la CAMIEG à la date de sa création. Devant cette situation, la CPAM des Hauts-de-Seine a pris l'initiative de mettre en place une solution de secours, laquelle a pris effet au 1^{er} juillet 2008. La CNAMTS annonce désormais la livraison du système cible d'infogérance pour le 2^{ème} trimestre 2011 ;

- le manque de préparation du changement de mode de gestion, qui a conduit à prolonger la période de gestion transitoire par le comité de coordination (du 1^{er} septembre au 31 décembre 2007) : en raison notamment de la publication tardive du décret qui l'a instituée (30 mars 2007), la CAMIEG a manqué de temps pour mettre en place ses fonctions, recruter des collaborateurs et assurer une correcte collaboration avec les anciens gestionnaires. En outre, un nombre réduit d'agents du comité de coordination et des CMCAS l'a rejointe³⁶ ;
- l'héritage des pratiques de gestion défaillantes des CMCAS : lors des travaux destinés à les fusionner en une base unique, d'importantes anomalies ont été détectées dans les 104 bases informatiques de bénéficiaires gérées de manière indépendante par chacune des CMCAS, lesquelles témoignent a posteriori des insuffisances des pratiques antérieures (doublons, données d'identification et d'affiliation défaillantes). Ces travaux ont dû être poursuivis jusqu'en juin 2008, préalablement à la mise en place de la solution d'infogérance de secours précitée. Les anomalies non détectées et incorporées à la base unique ont gêné le correct remboursement des prestations.

En raison des insuffisances du contrôle interne, les comptes de la CAMIEG ont, depuis sa création, fait l'objet d'un refus de certification de la part de son commissaire aux comptes. Le refus de certification des comptes 2009 est motivé par les défaillances des procédures de mise à jour de la base des bénéficiaires des prestations. Ces défaillances ont conduit à considérer comme actifs 11 000 assurés ayant pris leur retraite et, ce faisant, à fausser dans une mesure non chiffrée les résultats respectifs des sections des salariés et des pensionnés.

3 - Le régime spécial des IEG : un système original et coûteux pour la collectivité nationale

Comme la Cour l'a encore souligné dans son dernier rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale

³⁶ En particulier, les agents des CMCAS d'Ile-de-France ont été réintégrés en masse par les entreprises des IEG en application d'un accord collectif de branche.

(RALFSS 2010)³⁷, les caractéristiques du régime spécial des prestations en nature d'assurance maladie et maternité des IEG, dans la gestion duquel les institutions sociales du personnel ne jouent désormais plus aucun rôle, emportent des ruptures d'égalité au détriment de la collectivité nationale :

- l'intégration financière de l'étage de base à la branche maladie du régime général s'accompagne d'une insuffisance du produit des cotisations à la charge des employeurs, sous l'effet d'une assiette dérogatoire à celle de droit commun et d'un taux inférieur à celui qui, compte tenu du financement direct des prestations en espèces par les employeurs, permettrait d'assurer la neutralité financière des rapports du régime des IEG avec le régime général. Pour 2009, la Cour a évalué cet avantage injustifié à 160 M€ environ³⁸ ;
- l'organisation de l'étage complémentaire dans le cadre d'un régime de sécurité sociale conduit à exonérer les cotisations de certains prélèvements sociaux (taxe au taux de 8 % sur les contributions des employeurs au financement de garanties de prévoyance en faveur des salariés, affectée à la branche maladie du régime général, et contribution de 5,9 % sur le chiffre d'affaires des complémentaires santé affectée au fonds CMU-C). Au regard des données disponibles pour l'année 2009, la perte de recettes correspondante peut être estimée à 20 M€.

Aucune des recommandations de la Cour n'a été suivie d'effet : ni la remise en cause de l'existence d'un régime spécial intégrant les prestations de base du régime général et les prestations complémentaires propres aux IEG (recommandation n°13), ni l'alignement sur le droit commun de l'assiette des cotisations des employeurs des IEG à la branche maladie du régime général et à la branche famille (recommandation n°14), ni l'application de taux de cotisation proportionnés aux prestations auxquelles ont accès les électriciens et gaziers (recommandation n°15).

³⁷ « L'organisation de la protection sociale dans les IEG », RALFSS 2010, page 231.

³⁸ Les cotisations famille sont déterminées en fonction de la même assiette et d'un taux dérogatoire. Il en résulte pour les employeurs des IEG un avantage évalué par la Cour à plus de 50 M€ pour l'année 2009.

En outre, le régime complémentaire des prestations en nature d'assurance maladie et maternité n'a pas été transformé en un régime de prévoyance obligatoire en vertu d'un accord collectif de branche entre les fédérations d'employeurs et celles de salariés (recommandation n°17). Un récent accord de branche (4 juin 2010) a instauré au 1^{er} janvier 2011 un étage sur-complémentaire obligatoire pour les salariés, ouvert à l'adhésion facultative des pensionnés. Mais la protection complémentaire santé assurée dans le cadre du régime spécial de sécurité sociale n'y a pas été intégrée.

Pourtant, les réponses apportées par les fédérations syndicales en matière d'organisation et de financement de la protection sur-complémentaire santé des pensionnés témoignent de la compatibilité de l'application des solutions de droit commun avec le maintien d'un niveau élevé de solidarité à l'égard des pensionnés. A la demande du comité de coordination, la CCAS a souscrit un contrat d'assurance groupe auprès d'une mutuelle afin de procurer aux pensionnés des avantages voisins de ceux dont bénéficient les salariés en application de l'accord de branche précité. Les pensionnés ont été invités à adhérer à titre individuel à ces garanties. Afin d'en réduire le montant à leur charge, leurs cotisations sont partiellement financées par les fonds issus du prélèvement de 1 % sur les recettes liées à l'électricité et au gaz. Ce dispositif (« couverture supplémentaire maladie retraités ») pourrait utilement être étendu aux prestations complémentaires aujourd'hui assurées dans le cadre juridique du régime spécial de sécurité sociale.

La création de la CAMIEG en 2007 a certes permis d'harmoniser les pratiques en matière de liquidation des prestations et de réaliser des économies de gestion, mais cette réforme a deux limites principales :

- elle n'a pas mis fin aux dérogations dont bénéficient les employeurs des IEG en matière de cotisations, ce qui entraîne un manque à gagner, pour la branche maladie du régime général, évalué par la Cour à 160 M€ environ pour 2009. Un dispositif analogue en matière de cotisations famille a entraîné un avantage injustifié pour les employeurs des IEG de plus de 50 M€ pour cette même année ;
- elle a entraîné un partage complexe et ambigu des compétences entre la CAMIEG et la CPAM 92 qui a contribué aux nombreux dysfonctionnements constatés dans les années 2007-2009. La situation est maintenant mieux maîtrisée, mais ce dispositif reste toujours peu compréhensible pour les assurés concernés. A tous égards, il eût mieux valu confier la gestion directe de l'ensemble des prestations de base à la CPAM 92 et

celle des prestations complémentaires à un assureur (mutuelle, société d'assurance ou institution de prévoyance), ce qui aurait, de plus, évité la mise en place d'un réseau territorial surdimensionné, coûteux et redondant avec celui des CPAM.

B - Le maintien de la gestion de prestations sociales complémentaires ou facultatives

Au-delà des activités habituelles des comités d'entreprise, les institutions sociales du personnel gèrent, dans le cadre de leurs activités sociales, une partie de la protection complémentaire obligatoire ou facultative des électriciens et gaziers et de leurs familles. Les prestations correspondantes auraient vocation à être attribuées par des organismes de sécurité sociale ou à faire l'objet de garanties de prévoyance souscrites auprès d'assureurs entendus au sens large.

1 - L'action sanitaire et sociale

Le statut national du personnel des IEG mentionne l'action sociale au titre des activités sociales financées par le prélèvement de 1 % sur les recettes liées à l'électricité et au gaz.

Comme la Cour l'a encore rappelé dans le dernier RALFSS³⁹, les prestations facultatives d'action sociale dont bénéficient les familles et les personnes âgées, en fonction de critères relatifs à leur situation, sont attribuées par les CMCAS et non, comme dans les autres branches professionnelles, par des caisses de sécurité sociale en tant qu'accessoires aux prestations obligatoires. En effet, les électriciens et gaziers n'ont pas accès à l'action sociale des caisses d'allocations familiales (CAF) et la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) n'a pas instauré de prestations facultatives.

Ce système original favorise des ruptures d'égalité au détriment de la collectivité nationale. En effet, il conforte l'existence d'un taux dérogatoire de cotisations familiales en faveur des entreprises des IEG. En outre, seul parmi tous les régimes de sécurité sociale, le régime spécial de sécurité sociale des IEG ne contribue pas au financement de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en proportion des dépenses d'aide ménagère.

S'agissant des politiques mises en œuvre, la protection sociale en direction des jeunes enfants et des personnes âgées ou dépendantes a été développée, ce qui répond à l'une des recommandations de la Cour

³⁹ « L'organisation de la protection sociale dans les IEG », RALFSS 2010, page 231.

(recommandation n°22). S'agissant de l'action sociale en faveur des familles, en sus des diverses prestations financées par le fonds d'action sanitaire et sociale ou FASS, géré par le comité de coordination, (sous la forme, notamment, d'une allocation forfaitaire pour enfant unique spécifique aux IEG, dont le montant est indexé, depuis 2006, sur le montant des allocations familiales), la création d'un chèque emploi service universel (CESU) petite enfance à partir de 2009 préfinancé par l'employeur et/ou la CMCAS (à hauteur de 4 M€) a permis une prise en charge partielle des frais de garde des enfants de 0 à 3 ans pour un montant maximum de 2 000 € par an et par enfant. Ce dispositif ne bénéficie cependant pas à la totalité des agents statutaires des IEG : les fédérations d'employeurs n'ont pas souhaité négocier un accord de branche, ce qui a contraint le comité de coordination à engager des négociations bilatérales avec chacune des nombreuses entreprises du secteur.

La couverture territoriale en matière d'action sociale en faveur des personnes âgées et handicapées est maintenant mieux assurée, notamment, pour l'aide ménagère qui représente le poste prépondérant (en 2009, 6,5 M€ sur un total de 8,5 M€). La diffusion étendue de l'applicatif ALISE mis à disposition par le comité de coordination (utilisé en 2010 par 80 % des CMCAS) permet désormais de disposer de données fiables sur ces prestations : ainsi en 2010, l'aide ménagère a été accordée par 57 CMCAS sur 67 et a bénéficié à 4 200 personnes. L'attribution des crédits du FASS étant subordonnée à l'utilisation complète de cette application, celle-ci devrait favoriser une généralisation d'ALISE sur l'ensemble du territoire au cours de l'année 2011.

2 - Les prestations complémentaires

A partir des fonds du prélèvement de 1 % versé par les entreprises des IEG, les CMCAS attribuent des prestations sociales ayant pour objet de compléter les prestations de base obligatoires prévues par le statut national du personnel. A titre principal, ces prestations prennent place dans le cadre d'orientations nationales fixées par le comité de coordination et sont financées par l'un des fonds nationaux dont il assure la gestion. En l'absence de prise en compte de critères relatifs à la situation personnelle ou aux ressources de leurs bénéficiaires, elles constituent de facto des prestations obligatoires.

Les prestations concernées sont les indemnités de moyens d'existence (IME) qui, en application du statut national du personnel, viennent compléter la demi-rémunération versée par l'employeur en cas de congé maladie de longue durée : les CMCAS les attribuent systématiquement à hauteur de la demi-rémunération non maintenue par

l'employeur. Au regard de ces modalités, les IME auraient vocation à être intégrées à des garanties obligatoires de prévoyance souscrites en application d'un accord conventionnel de branche.

Jusqu'à récemment, les prestations complémentaires obligatoires financées par le prélèvement de 1 % comprenaient aussi la compensation de dépenses exposées par les assurés sociaux dont le remboursement n'est pas admis dans le cadre d'un régime de sécurité sociale (forfait hospitalier, supplément chambre individuelle et lit de l'accompagnant). S'agissant des salariés et de leurs familles, ces dépenses sont intégrées, depuis cette année, aux garanties sur-complémentaires obligatoires visées par l'accord de branche du 4 juin 2010. Les institutions sociales ont redéployé leur intervention financière : comme il a été indiqué, le prélèvement de 1 % finance désormais une partie des cotisations dues par les pensionnés pour adhérer aux garanties supplémentaires proposées par une mutuelle au titre d'un contrat d'assurance groupe négocié par la CCAS (voir *infra*).

Les concours financiers des institutions sociales du personnel ont un caractère systématique, non tributaire d'un examen préalable de la situation personnelle ou des ressources de leurs bénéficiaires. De ce fait, ils ne peuvent être assimilés à des aides ou à des secours dispensés par des comités d'entreprise de type particulier. Dès lors, la question de l'application des prélèvements fiscaux et sociaux apparaît posée.

Cette question n'a pas reçu de réponse satisfaisante à ce jour. S'agissant des IME, le comité de coordination n'a pas donné suite à la recommandation de la Cour tendant à imposer aux CMCAS de les déclarer à l'administration fiscale (recommandation n°23). Contrairement à une autre recommandation (recommandation n°22), le statut national du personnel des IEG n'a pas été modifié afin de permettre l'assujettissement aux prélèvements sociaux de la part du prélèvement de 1 % qui est consacrée au financement des interventions des institutions sociales du personnel, qui ne peuvent être assimilées à des aides ou des secours (taxe au taux de 8 % sur les contributions des employeurs au financement de garanties de prévoyance en faveur des salariés, affectée à la branche maladie du régime général, et contribution de 5,9 % sur le chiffre d'affaires des complémentaires santé affectée au fonds CMU-C).

Ainsi, il est regrettable que l'action sanitaire et sociale n'ait pas été rattachée aux caisses de sécurité sociale (CAF pour la famille, CNIEG pour la vieillesse) comme la Cour l'avait recommandé en 2007. Cette action est néanmoins mieux maîtrisée et mieux connue des assurés.

Par ailleurs, les ressources que consacrent les institutions sociales au financement de prestations à caractère universel ne sont toujours pas assujetties aux prélèvements sociaux applicables aux garanties complémentaires de prévoyance.

Chapitre II

Une gestion dégradée

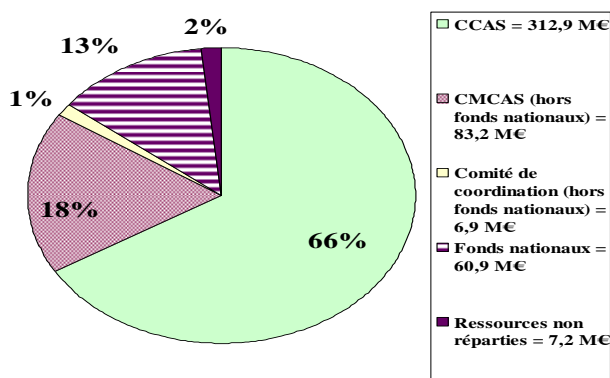
Le produit du prélèvement de 1 % a augmenté de 26,75 % entre 2000 et 2009. Bien utilisé, cet accroissement des recettes aurait dû permettre le développement de nouvelles activités sociales, la remise à niveau du parc immobilier de la CCAS, voire la baisse des tarifs appliqués aux bénéficiaires. Cela n'a pas été le cas. En 2009, les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières ont reçu des employeurs 469,5 M€. Jusqu'en 2008, 71 % du produit du prélèvement de 1 %⁴⁰ était affecté à la CCAS et 29 % aux CMCAS⁴¹.

Le graphique ci-après illustre la répartition du produit du prélèvement du 1 % en 2010, y compris le report non consommé des années antérieures.

⁴⁰ Ce produit ne représente qu'une partie des recettes des institutions sociales, qui perçoivent, par ailleurs, les participations acquittées par les bénéficiaires des activités sociales.

⁴¹ En 2008, 2009 et 2010, la CCAS a perçu respectivement 70%, 67% et 70% du produit prévisionnel du 1% et 65%, 66%, 68% du produit total définitif y compris reports des années antérieures.

Répartition des ressources mises à disposition des institutions sociales (hors ressources propres) ⁴²

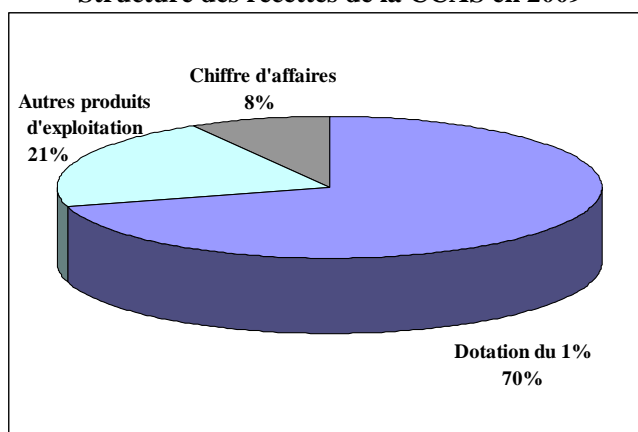


Source : comité de coordination

En 2009⁴³, la CCAS a perçu 341,5 M€ au titre du produit du 1 % et 147,4 M€ de recettes d'exploitation. Celles-ci proviennent à la fois de son chiffre d'affaires, principalement constitué de la contribution des bénéficiaires aux activités (participation aux séjours de vacances), et d'autres recettes d'exploitation, notamment des subventions exceptionnelles des employeurs pour le fonctionnement des restaurants.

⁴² Données provisoires fournies par le comité de coordination. Ce graphique tient notamment compte des reports de ressources non réparties en 2009 et distribuées en 2010, des réajustements de ressources en cours d'année soit par répartition de la réserve de trésorerie, soit par ajustement des recettes issues du 1 %. Le montant total des ressources est donc égal à 471,1 M€ et diffère du produit issu du prélèvement de 1 % sur cette même année.

⁴³ Données issues des comptes 2009 de la CCAS. Les comptes 2010 de la CCAS seront établis à l'été 2011 ; les données 2010 sur la participation des bénéficiaires ne sont donc pas disponibles à la date de publication du présent rapport.

Structure des recettes de la CCAS en 2009

Source : comptes 2009 CCAS

I - Le défaut de cadrage et de pilotage stratégique

A - Une absence de projection économique

Chaque année, le comité de coordination répartit entre les différentes institutions sociales le produit prévisionnel du 1 %. Lorsque ce produit est définitivement connu, il ajuste les sommes versées ou demande le remboursement des sommes trop perçues.

Le partage initial des recettes entre institutions nationales obéit à un critère historique qui attribue à la CCAS 71 % des recettes prévisionnelles des institutions sociales et 29 % aux CMCAS. Ce critère mécanique, bien qu'assoupli depuis 2008, ne tient compte ni de la réalité des besoins ni de la qualité de la gestion des différentes institutions.

En 2009, alors que le périmètre de compétence de la CCAS s'est accru et que celui des CMCAS a diminué, la CCAS a même vu baisser son poids dans les recettes prévisionnelles (67 % du montant prévisionnel des recettes). Les instances délibérantes n'ont pas procédé à un réexamen du partage des ressources compte tenu de la mise en œuvre de la réforme des institutions. Afin de couvrir ses charges, la CCAS a finalement bénéficié d'une dotation complémentaire exceptionnelle de 24,3 M€ en fin d'année.

Interrogé sur l'absence de stratégie et de prise en compte de la réforme institutionnelle dans l'allocation des ressources, le comité de coordination a annoncé son intention de modifier le principe de répartition des recettes « *dès que la CCAS engagera réellement les dépenses pour le compte des CMCAS* ». Le comité de coordination ne tient pas compte dans sa réflexion des coûts déjà supportés par la CCAS pour la mise en place de la réforme des institutions et des moyens alloués aux territoires.

De son côté, la CCAS alloue ses ressources à ses différentes activités sans examen des perspectives de développement ni stratégie à moyen terme (trois ou cinq ans par exemple). Cette absence de stratégie financière témoigne d'une mauvaise gestion des risques économiques par la CCAS et explique, en partie, qu'elle ait été confrontée à des difficultés de trésorerie fin 2009 (voir développement *infra*).

En outre, les instances délibérantes de la CCAS ne procèdent pas à un arbitrage entre le niveau de recettes et le taux de subventionnement souhaité pour chaque activité. Si l'activité vacances absorbe la majeure partie des ressources de la CCAS, c'est ainsi davantage le fruit de choix historiques et de la dérive des coûts de fonctionnement que d'une stratégie délibérée. Interrogée sur ce point la direction financière a confirmé que « *concernant la part du 1 % affectée à l'activité vacances, son poids réel est constaté a posteriori* ».

B - La constitution d'une réserve de trésorerie à court terme

Démuni d'outil de prévision et de gestion à moyen terme, le comité de coordination a décidé en avril 2006 de constituer une réserve de trésorerie, outil de gestion à très court terme, dénommée « fonds de réserves prudentielles nationales ». Le comité a souhaité y placer chaque année des sommes dont la répartition serait reportée à une date ultérieure. Puis, en octobre 2006, il a décidé d'ouvrir un compte bancaire séparé afin de « *se structurer pour conserver cette somme qui n'est pas répartie et en avoir la maîtrise* ».

Depuis 2007, la contribution annuelle volontaire de la Compagnie Nationale du Rhône (1,2 M€ annuels en valeur 2006) a été versée sur ce fonds de réserve. D'autres sommes ont également été mises en réserve, soit par prélèvement sur le produit prévisionnel du 1 % (5 M€ en 2007), soit par versement de reliquats du produit définitif du 1 %. Au 31 décembre 2009, la réserve de trésorerie constituée par le comité de coordination s'élevait à 15,6 M€.

**Evolution du solde 2007-2009 du compte bancaire des réserves
prudentielles nationales⁴⁴**

| | Solde des réserves (en M€) |
|---------------------|-----------------------------------|
| Au 31 mars 2007 | 1,2 |
| Au 31 mars 2008 | 22,5 |
| Au 31 décembre 2008 | 11,1 |
| Au 31 décembre 2009 | 15,6 |

Source : Comité de coordination, tableau de suivi du fonds de la réserve prudentielle nationale

Le statut national du personnel des IEG n'ouvre pas la possibilité pour le comité de coordination de conserver des sommes non réparties dans les budgets des institutions. Bien que jamais appliqué sur ce point, il prévoit que les excédents éventuels sur les budgets d'activités sociales doivent être reversés aux entreprises soumises au prélèvement de 1 %.

Comme le montrent les quelques exemples ci-après, les fonds placés dans cette réserve de trésorerie ont été utilisés à de multiples fins en cours d'année budgétaire.

Début 2008, 7,5 M€ ont été reversés aux CMCAS pour « limiter la baisse du budget des CMCAS » dans le cadre de la réforme des institutions et 5,2 M€ ont été utilisés pour le financement des projets informatiques des organismes sociaux.

En juillet 2009, le comité de coordination a décidé de consacrer 1 M€ au financement d'une « offre crise », consistant en l'attribution d'un complément de rémunération à des salariés ayant subi une perte de rémunération en début d'année, y compris pour motif de grève. Le conseil d'administration de la CCAS et le comité de coordination avaient, au préalable, délibéré sur la nécessité pour les CMCAS de mettre en place des dispositifs solidaires pour les pertes de rémunérations engendrées par les journées de grève, à l'occasion des négociations sur les salaires et les

⁴⁴ Ce tableau est établi à la date de clôture des comptes de la CCAS. Depuis l'année 2009, la CCAS présente en effet ses comptes par année civile (et non pas du 1^{er} avril au 31 mars comme lors des exercices précédents), suivant ainsi une recommandation de la Cour en ce sens (recommandation n°4).

pensions⁴⁵. Cette politique, explicitement destinée aux agents rencontrant des difficultés financières pour motif de grève, s'écarte des missions dévolues par le statut national aux institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières.

Enfin, 0,62 M€ a été versé sous forme d'avances aux CMCAS qui étaient confrontées à une rupture de trésorerie, en raison notamment d'un dépassement de l'enveloppe de dépenses de personnel. Les CMCAS « adhérentes », comme les CMCAS « non adhérentes », ont perçu des sommes prélevées sur ce fonds de réserve. Ces avances sont attribuées en fonction de critères découlant de la seule appréciation « politique » des situations locales (sans analyse préalable de la gestion de la CMCAS bénéficiaire) et remboursées, ou non, sur simple décision de la session du comité de coordination (pas de convention de remboursement notamment). Elles présentent le risque de couvrir les déficits liés à une gestion insuffisamment rigoureuse, sans garantie de remboursement et sans plan de redressement destiné à corriger les insuffisances ayant conduit à un manque de trésorerie dans les CMCAS bénéficiaires.

II - La persistance de graves anomalies de gestion

A - Les carences constatées dans la gestion des achats

Les règles de droit régissant les achats des institutions sociales n'étant pas clairement fixées par les textes, les institutions sociales ont défini des dispositifs qui leur sont propres. Cependant, les principes adoptés par leurs organes délibérants ne sont pas réellement mis en œuvre dans les faits.

⁴⁵ Selon la délibération du 14 mai 2009 du conseil d'administration de la CCAS et du comité de coordination validant un projet de courrier aux CMCAS, « depuis huit semaines, des collègues sont engagés à l'appel de l'ensemble des fédérations sur cette plateforme commune de revendications [ouverture de négociations sur salaires et pensions, emploi et arrêt de l'externalisation des activités]. Cette lutte a des répercussions sur les feuilles de paie. Les CMCAS déjà mobilisées pour aider les bénéficiaires sauront apprécier et prendre les dispositions pour soutenir les salariés concernés et leur famille (...). Le conseil d'administration de la CCAS soutiendra toute initiative solidaire, décidée et menée par les CMCAS, et prend dès maintenant toutes dispositions pour répondre aux sollicitations des CMCAS ».

1 - Les achats de la CCAS

La CCAS s'est dotée d'un cadre de référence : définition d'une politique des achats, instauration d'une commission des marchés unique, création ex-nihilo d'un service chargé de réaliser les achats et élaboration de règles internes. Cependant, ces nouvelles dispositions se sont heurtées aux pratiques d'achat déjà établies au sein de l'institution.

En l'absence d'outil de gestion dédié ou de recensement exhaustif des achats réalisés, la Cour s'est, pour l'essentiel, appuyée sur des données issues des applications comptables et financières sans avoir la certitude d'avoir appréhendé l'ensemble des enjeux significatifs.

En 2009, la CCAS a engagé 285 M€ de dépenses au titre d'achats. En lien avec son objet légal, les acquisitions de prestations de séjour, de restauration et d'animation représentent les dépenses les plus importantes. Le poids des dépenses de conseil est, en outre, extrêmement important : en 2009, 35 M€ ont été engagés en prestations intellectuelles, ce qui représente le troisième segment d'achats et 12 % du total des engagements contractuels.

Dans son contrôle sur les actes passés par le siège, la Cour a constaté des défaillances généralisées dans les modalités de réalisation des achats.

Une définition insuffisante des besoins

La Cour a relevé l'absence quasi générale de spécifications techniques complètes qui s'est notamment traduite par le recours, faute de vision globale des besoins, à des contrats successifs en lieu et place d'un contrat unique global.

Par ailleurs, des contrats reprennent les clauses générales du fournisseur ou du prestataire, ce qui a conduit la CCAS à signer des engagements, dont certains éléments stratégiques, comme le coût financier global, n'apparaissaient pas expressément dans le contrat.

Une mise en concurrence insuffisante

Les règles internes en matière d'achats n'imposent pas l'appel d'offres. Entre 2005 et 2009, seuls deux appels d'offres ont été effectués.

Le recours à la procédure négociée autorisée, quel que soit le montant de l'acte, c'est-à-dire la mise en concurrence d'au minima deux candidats à partir d'une liste de fournisseurs présélectionnés, a réduit la

diversité des offres et, surtout, a écarté tout soumissionnaire potentiel souhaitant présenter une offre.

En outre, la mise en concurrence obligatoire pour les affaires d'un montant égal et supérieur à 16 000 € n'a pas toujours été respectée : la sélection des prestataires a souvent été faite de gré à gré. C'est ainsi que l'achat des prestations d'expertise comptable de la CCAS a échappé à toute mise en concurrence et que son attributaire, le cabinet 2AS, est reconduit depuis 1989, date de la première intervention d'un commissaire aux comptes à la CCAS (0,80 M€ engagés en 2009 au titre de ce prestataire de services).

Un défaut quasi général de centralisation des achats

Sur les 285 M€ engagés par la CCAS en 2009, seuls 23 M€ (8,07 %) ont été traités par le service en charge des achats. Les autres acquisitions ont été réalisées par les directions métier et support du siège selon des modalités qui, avec l'accord tacite de la direction générale, très souvent signataire des contrats, ne respectent pas les principes fixés par le conseil d'administration de la CCAS (absence de mise en concurrence et d'intervention de la commission des marchés).

Pour assister le service chargé des achats lors de sa création fin 2007, la CCAS a fait appel à un prestataire extérieur. Cette aide qui ne devait être que provisoire a été prolongée par contrats successifs jusqu'au 31 janvier 2011. Le contrat passé avec le prestataire n'a respecté aucun des dispositifs achats en vigueur. Au 31 décembre 2009, la CCAS avait déjà déboursé 1,33 M€ pour des prestations dont la nature et la valeur ajoutée peuvent difficilement être appréciées.

Par ailleurs, le suivi des contrats apparaît souvent insuffisant : paiement de frais de déplacement sans pièces justificatives et/ou sans contrôle des dépenses.

La portée limitée des interventions de la commission des marchés

Les affaires comprises entre 16 000 € et 100 000 €, soit les trois quarts de l'ensemble des achats effectués par la CCAS, n'ont fait l'objet d'aucun des contrôles facultatifs prévus par les textes internes.

L'engagement de dépenses par des personnes non habilitées

Certains signataires de contrats ou d'ordres de paiement n'étaient pas habilités à signer pour le compte de la CCAS.

En janvier 2011, le conseil d'administration de la CCAS a adopté des délibérations de « régularisation », visant à reléguer au rang de simple erreur formelle les irrégularités mises en lumière lors de l'instruction du présent rapport. La CCAS a ainsi validé a posteriori neuf opérations qui concernent des engagements de commandes, des bons à payer, des bons de réception et des frais de déplacement. Ces délibérations de régularisation n'ont pas de portée juridique rétroactive.

La CCAS doit impérativement se donner les moyens d'imposer à ses directions et services les décisions votées par son conseil d'administration. A défaut, l'objectif premier de la politique des achats, à savoir dégager des marges de manœuvre pour affecter des ressources supplémentaires aux activités destinées aux électriciens et gaziers, ne pourra pas être atteint.

2 - Les achats du comité de coordination et des CMCAS

Le comité de coordination (2,16 M€ d'engagements en 2009) a structuré le processus de réalisation des achats en instaurant notamment une doctrine et une commission des achats. Cependant, cette commission ne s'est jamais réunie, aucune procédure d'appel d'offres n'a été lancée au cours de la période examinée par la Cour, et les fournisseurs et prestataires ont systématiquement été choisis sans mise en concurrence.

Au sein des services du comité de coordination, la fonction achats n'a fait l'objet d'aucun pilotage général, ni de contrôle du processus de passation. Chaque service du comité, dans la limite de son budget et de ses pouvoirs financiers, a réalisé ses achats selon des modalités qui lui sont propres. Enfin, aucun recensement exhaustif des achats réalisés n'a été mis en place.

Au niveau local, les CMCAS effectuent leurs achats (dont le volume financier ne peut être appréhendé en l'absence d'établissement de comptes combinés) selon des pratiques et des procédures hétérogènes. Le comité de coordination a certes doté les CMCAS d'un cadre de référence prescrivant l'instauration d'une commission et d'une doctrine des achats, mais il n'en a pas suivi l'application effective.

Finalement, aucune des recommandations de la Cour (recommandations n°29 à 32) sur les achats des institutions sociales n'a été mise en œuvre.

B - La persistance des versements sur les contrats IDCP

Afin de les faire bénéficier d'une protection complémentaire à celle à caractère obligatoire prévue par le statut national, la CCAS propose de longue date aux électriciens et gaziers d'adhérer individuellement à des garanties d'assurance, dites IDCP (invalidité-décès-compléments de prestations). Le contenu de cette offre a récemment évolué afin de prendre en compte la mise en place d'une couverture de prévoyance complémentaire des salariés des IEG organisée dans le cadre d'un accord de branche (voir *supra*).

Conformément à l'une des recommandations de la Cour (recommandation n°27), la CCAS a développé des relations contractuelles mieux formalisées et plus équilibrées avec ses courtiers d'assurance. Elle met en concurrence selon un plan triennal les prestataires de services potentiels, assureurs comme courtiers.

Avant 2002, la part des excédents des contrats IDCP qui revient à la CCAS était exclusivement affectée à l'amélioration des clauses de ces contrats. En 2002, la CCAS a décidé d'utiliser une partie de ces excédents pour reverser aux anciens adhérents une partie des cotisations acquittées durant leur période d'adhésion pour les contrats venant à expiration à compter du 1^{er} janvier 2002. Peu après, ces versements ont été étendus aux contrats souscrits entre 1993 et 2001. A ce titre, la CCAS a, au 31 mars 2005, déboursé plus de 33 M€ et provisionné 50 M€ pour financer les versements futurs. Malgré ses demandes, la Cour n'a pas été destinataire du détail des versements effectués.

Ces versements conduisant à détourner une partie de la trésorerie de la CCAS au détriment d'une amélioration des garanties IDCP, la Cour avait recommandé en 2007 d'y mettre fin (recommandation n°24). Mais le conseil d'administration de la CCAS a décidé de les poursuivre.

Par ailleurs, la recommandation faite à la CCAS de notifier, aux bénéficiaires IDCP, la nécessité de déclarer les versements effectués à l'administration fiscale et de le faire elle-même (recommandation n°24) n'a reçu qu'une traduction partielle. En effet, la CCAS a indiqué aux quelques 1 270 agents concernés la nécessité de déclarer les versements obtenus à l'administration fiscale, mais elle n'avait pas, à la fin de l'année 2010, déclaré, elle-même, ces versements à l'administration fiscale.

III - Un gâchis financier

A - Des dépenses de fonctionnement et d'exploitation mal maîtrisées

1 - L'augmentation des emplois des institutions sociales et la dérive de la masse salariale de la CCAS

Les institutions sociales emploient des agents statutaires mis à disposition par les employeurs et, pour la CCAS, des 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. La CCAS emploie également quelques agents sous contrat à durée déterminée et des emplois saisonniers.

Les données relatives à l'emploi de l'ensemble des institutions sociales (niveau et évolution des effectifs notamment), entre 2005 et 2008, n'ont pas été communiquées à la Cour. Les développements suivants reposent sur des estimations approchées effectuées par la Cour ou sur les données communiquées pour les seules années 2009-2010.

Pour 2009, la Cour estime que les institutions sociales employaient environ 4 800 agents et disposaient d'environ 400 postes vacants, soit un effectif cible de 5 200 personnes.

1 747 agents statutaires étaient mis à disposition par les entreprises au 1^{er} janvier 2010.

Les emplois statutaires des institutions sociales sont en forte hausse

Fin 2004, les institutions sociales comptaient 2 611 emplois statutaires, dont un volant de 479 postes destinés à la gestion des prestations en nature d'assurance maladie et maternité⁴⁶.

En mars 2009, compte tenu des évolutions en cours, les institutions sociales avaient recensé 2 151 emplois statutaires destinés à la seule gestion des activités sociales.

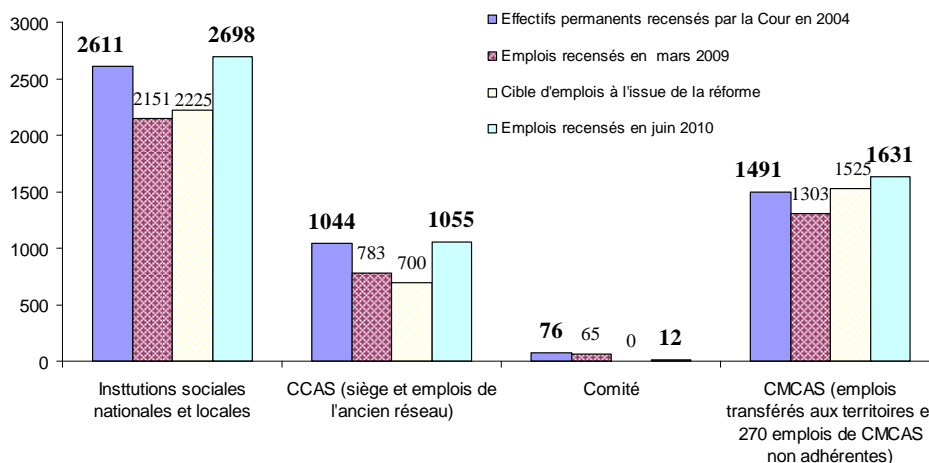
⁴⁶ Fin 2009, la création de la CAMIEG a entraîné la suppression de 479 postes dans les CMCAS.

L'objectif des institutions sociales était de conserver 2 225 postes à l'issue de la réforme (2010-2011) ; elles souhaitaient stabiliser le volume d'emplois mais pas le réduire. Les emplois libérés par la centralisation des fonctions supports devaient être réaffectés sur des activités sociales dites « de proximité ».

Mais le volume d'emplois des institutions sociales n'a pas été stabilisé, bien au contraire. La réforme des institutions sociales se solde par une croissance de 25,4 % des postes statutaires destinés à la gestion des activités sociales : en juin 2010, le comité de coordination a constaté une hausse du nombre d'emplois statutaires à hauteur de 547 postes (2 151 emplois en mars 2009 et 2 698 emplois en juin 2010, soit bien plus que l'objectif de 2 225 emplois).

Le diagramme ci-dessous montre que ce sont les emplois de la CCAS qui ont le plus progressé entre mars 2009 et juin 2010. Le volume d'emplois statutaires y est supérieur de 51 % à l'objectif fixé, notamment parce que la CCAS a créé 263 postes « provisoires » pour accompagner la réforme, qu'elle dit vouloir supprimer d'ici 2012.

Situation des emplois permanents des institutions sociales : comparaison entre 2004, mars 2009 et juin 2010



Source : comité de coordination, tableau de bord de la mise en œuvre des territoires au 25 juin 2010

Au niveau local, 270 postes sont encore ouverts dans les CMCAS non adhérentes alors que la cible était fixée à zéro emploi dans les CMCAS à l'issue de la réforme.

A ces 2 698 emplois destinés à la gestion des activités sociales, il faut ajouter, à des fins de comparaison avec la situation antérieure, les emplois mobilisés pour le fonctionnement de la CAMIEG (en février 2011, 227 emplois dont 101 implantés dans les antennes régionales), soit au total 2 925 emplois. Pour mémoire, l'ensemble de ces fonctions était réalisé en 2004 par 2 611 emplois.

Le nombre de salariés effectivement employés par les institutions sociales progresse également mais à un rythme moins rapide

Tous les emplois statutaires ne sont cependant pas effectivement occupés par des personnes physiques. En juin 2010, les institutions sociales avaient recensé 376 postes non pourvus. Ces vacances de postes sont liées en grande partie à la légitime réticence des employeurs à pourvoir de nouveaux emplois après avoir réintégré 479 agents entre 2007 et 2009.

Les estimations⁴⁷ sur le nombre d'agents effectivement employés par les institutions sociales conduisent à constater que le nombre d'agents en charge des activités sociales⁴⁸ a progressé entre 2007 et 2009.

En 2007, les institutions sociales employaient 4 955 personnes⁴⁹. A la suite de la création de la CAMIEG, les effectifs des institutions sociales auraient donc dû, en toute rigueur, être inférieurs à 4 500 personnes⁵⁰.

Or, début 2010, les institutions sociales employaient près de 4 800 personnes⁵¹. Ces quelque 300 agents supplémentaires représentent une augmentation de 6,5 % des effectifs permanents des institutions sociales.

⁴⁷ Estimations calculées à partir des données transmises par les employeurs sur les agents statutaires effectivement en poste dans les institutions sociales au 1^{er} janvier 2007 et 1^{er} janvier 2010 et à partir du bilan social 2009 de la CCAS (données aux 31 décembre 2007 et 2009).

⁴⁸ Indépendamment des effets induits par le transfert des agents précédemment en charge de la gestion des prestations d'assurance maladie.

⁴⁹ La CCAS employait 3 514 agents et les CMCAS et le comité de coordination employaient d'après les statistiques fournies par les employeurs 1 441 agents statutaires.

⁵⁰ Début 2010, 479 agents avaient réintégré les entreprises de la branche suite à la création de la CAMIEG.

⁵¹ La CCAS employait 3 929 personnes et les CMCAS et le comité de coordination employaient, d'après les statistiques fournies par les employeurs, 838 agents statutaires.

L'augmentation de la masse salariale de la CCAS

En l'absence de comptes combinés des CMCAS, il n'est pas possible de définir avec précision l'évolution des frais de gestion et de la masse salariale de l'ensemble des institutions sociales. Il n'est, en particulier, pas possible de chiffrer avec précision l'impact de la création de la CAMIEG sur les frais de structure des institutions sociales.

Les données disponibles portent principalement sur la masse salariale de la CCAS.

La masse salariale de la CCAS, réseau local compris, représentait 40 % des charges de la CCAS en 2009. Egale à 179 M€ en 2005, elle a atteint 206,5 M€ en 2009, soit une progression de 27,5 M€ (+15,4 %). La progression de la masse salariale traduit non seulement celle des effectifs, mais aussi celle de la rémunération moyenne. Entre 2007 et 2009, la rémunération mensuelle brute des agents statutaires a crû de 7,7 % pour les hommes et 5,2 % pour les femmes, soit une progression plus rapide que l'inflation.

En 2009, 44 % du produit total du prélèvement de 1 % a servi à financer les seules charges de personnel de la CCAS.

En réponse aux observations de la Cour, la CCAS a indiqué qu'elle souhaitait retrouver sa masse salariale de 2008 dans le cadre de l'exécution de son budget 2013. Cet effort devrait être complété par un effort supplémentaire destiné à réduire le poids des charges de personnel dans le total des charges de la CCAS.

2 - La dérive des autres postes de dépenses de la CCAS

La progression des dépenses de fonctionnement

A la dérive de la masse salariale s'ajoute la croissance des frais de fonctionnement de la CCAS et, en particulier, des dépenses informatiques et des frais versés aux prestataires extérieurs. A titre d'exemple, d'avril 2007 à décembre 2008, la CCAS a versé plus de 11 M€ de frais d'études et de conseils pour l'accompagnement de la réforme des institutions sociales. Par ailleurs, sur les trois premiers trimestres de l'année 2009, la CCAS a chiffré à 10,7 M€ (hors dépenses de personnel), l'impact de la réforme sur ses dépenses de fonctionnement (loyers complémentaires, frais de consultants, mise en place d'une plateforme comptable).

Les charges externes de la CCAS sont également en forte hausse. Entre mars 2007 et décembre 2009, ces dernières ont progressé de 66,6 M€, soit 46 %, dont 25 M€ au titre des achats de prestations de service (entreprises de conseil).

En outre, les dépenses d'exploitation des centres de vacances n'ont cessé de progresser malgré la baisse de la fréquentation. Au final, dans les institutions détenues en propre, où la fréquentation a baissé de 21,7 % entre mars 2005 et décembre 2009, le coût de revient des nuits passées a crû de 7,8 %. Compte tenu des insuffisances qui affectent sa gestion, l'activité vacances apporte ainsi une contribution de plus en plus négative à la formation du résultat de la CCAS.

La dérive des charges de fonctionnement et des coûts d'exploitation de la CCAS est en contradiction avec les recommandations de la Cour sur la nécessaire maîtrise, puis réduction, de ces frais.

Les achats de lits inoccupés

L'analyse des dépenses liées à l'activité vacances de la CCAS a mis en lumière, outre la dérive des dépenses d'exploitation, l'importante progression du poste de dépenses liées aux achats de lits, en complément de l'offre de lits dans les centres gérés en propre par la CCAS. La facture des lits achetés dans le réseau du tourisme social et des opérateurs de vacances privés est passée de 26,2 M€ en 2005 à 47 M€ en 2009.

Mal négociées en amont, jamais analysées au regard des besoins constatés a posteriori, ces conventions d'achat de lits à des partenaires commerciaux sont une source importante de gaspillages pour la CCAS. Cette dernière achète, en effet, d'année en année, un nombre important de lits, facturés à taux plein, dont un nombre non négligeable n'est jamais occupé. Sur certains sites, comme celui de Fréjus, la facturation de lits non occupés représente 21 % de la facture totale. La CCAS, malgré la défaillance de ses bases de données physiques et financières, chiffre à 8,04 M€ le coût des achats de lits non occupés entre 2005 et 2009, facture probablement sous évaluée compte tenu du fait que tous les opérateurs ne fournissent pas le détail des lits non occupés dans leur décompte final.

La réforme des institutions sociales s'est traduite, pour l'instant, par une fuite en avant budgétaire en termes d'emplois permanents, liée en partie à la coexistence de quatre réseaux territoriaux (dont un nouveau réseau relevant de la CAMIEG) au lieu de trois précédemment.

La CCAS est, en outre, confrontée à la dérive de ses dépenses de fonctionnement, accentuée par l'absence de rigueur de ses procédures de gestion (et notamment de ses achats).

B - Des acquisitions coûteuses et inutiles

Non seulement les institutions sociales ont mal utilisé en interne le surplus de recettes dont elles bénéficiaient, faute d'une gestion rigoureuse, mais elles ont aussi dispersé leur trésorerie dans des acquisitions externes destinées à élargir l'offre de vacances alors que la fréquentation des centres de vacances de la CCAS était en baisse, sous l'effet notamment d'un manque d'entretien du patrimoine.

Au fil de nombreuses prises de participations financières, la CCAS est en réalité devenue une holding, à la tête de 35 sociétés civiles immobilières (SCI), d'un groupement d'intérêt économique (GIE Vacances Loisirs Activ') et d'une société par actions simplifiée achetée en bourse, la Compagnie Internationale André Trigano (CIAT), puis sortie de la cotation boursière début 2010.

1 - La baisse de la fréquentation des centres de vacances de la CCAS

Alors que les recettes des institutions sociales issues du prélèvement de 1 % à la charge des employeurs ont crû de presque 100 M€ en dix ans, les électriciens et gaziers n'ont, pour l'essentiel, pas bénéficié de ce surplus de financement. Non seulement les tarifs appliqués aux bénéficiaires n'ont pas été modifiés, mais le surcroît de recettes de la CCAS n'a pas été utilisé à l'entretien du patrimoine immobilier.

En novembre 2009, la direction générale de la CCAS dressait d'ailleurs elle-même le constat que ses installations n'avaient pas bénéficié des investissements nécessaires à leur requalification et à leur adéquation aux normes actuelles de confort.

Le manque d'entretien des installations explique, pour partie, la forte chute de la fréquentation globale de ces centres de vacances.

En 2009, les électriciens et gaziers ont passé 572 931 nuitées de moins qu'en 2005 dans les centres détenus en propre par la CCAS, soit une diminution 21,7 % de la fréquentation du patrimoine propre de la CCAS⁵². Le taux moyen d'occupation des centres adultes et familles, gérés en propre par la CCAS, s'élève à 65 % seulement en moyenne.

⁵² En 2009, la CCAS a comptabilisé 3,04 millions de nuitées passées dans ses centres de vacances adultes et familles (2,06 millions de nuitées dans les centres détenus en propre et 975 982 nuitées dans les centres conventionnés).

Cette baisse de la fréquentation a été partiellement compensée par la hausse de la fréquentation dans les centres conventionnés. Malgré cela, toutes installations confondues (installations détenues en propre et lits achetés en convention), en 2009, les électriciens et gaziers ont passé 410 294 nuitées de moins qu'en 2005 dans les centres de vacances proposés par la CCAS (soit une diminution de 11,9 % de la fréquentation totale).

Ce constat est particulièrement frappant pour les installations d'hôtellerie de plein air, où l'offre était en 2009, 2,2 fois supérieure à la demande et où 27 campings sur 51 ne faisaient plus l'objet d'aucune demande⁵³.

Les statistiques sur les centres jeunes confirment également ce constat : sur un total de 99 centres, 87 centres affichaient un taux d'occupation inférieur à 60 % en 2008 et, en 2009, la direction générale notait elle-même que sept centres n'étaient plus utilisés depuis des années.

Par ailleurs, contrairement aux recommandations de la Cour (recommandation n°28), la CCAS n'a pas engagé un programme de cession de ses institutions les moins demandées, continuant à payer des charges fixes pour des installations sous exploitées, voire plus exploitées du tout.

2 - Des investissements coûteux à faible valeur ajoutée dans les SCI

Depuis 2005, la CCAS a accéléré le rythme de ses investissements dans la constitution de sociétés civiles immobilières (SCI) en partenariat avec des opérateurs du tourisme social. Seize sociétés ont été créées au cours des cinq dernières années, dont douze au sein desquelles la CCAS détient une part majoritaire. Fin 2009, la CCAS était membre de 35 SCI, dont 13 en partenariat avec l'opérateur de tourisme social Touristra. Malgré les préconisations de la Cour (recommandation n°18), la CCAS n'a pas revu l'économie de ces partenariats.

Les sommes immobilisées à ce titre pèsent désormais lourdement sur la trésorerie de la CCAS. Au 31 décembre 2009, la valeur des titres inscrite au bilan s'élevait à 81,3 M€ ; par ailleurs, la CCAS était titulaire de 31 M€ de créances sur ces sociétés, au titre de diverses avances en compte courant attribuées sans condition et destinées, pour la plupart, à

⁵³ Chiffre issu du dossier de rachat de la CIAT, présenté au conseil d'administration de la CCAS le 14 novembre 2009.

combler les déficits de gestion ou à rembourser des échéances d'emprunts souscrits par ces sociétés lors de leur constitution.

Tableau récapitulatif des engagements de la CCAS à l'égard des SCI

| Les engagements au bilan au 31 décembre 2009 | En M€ |
|---|-------|
| Valeur brute des titres inscrits au bilan CCAS | 81,3 |
| Cumul des provisions pour dépréciation sur titres | 1,3 |
| Solde des créances de la CCAS sur les SCI (comptes 2674 et 2675 au 31-12-2009) | 31 |
| Les engagements hors bilan au 31 décembre 2009 | |
| Emprunts cautionnés par la CCAS (engagement formel à 1 ^{ère} demande) | 59,7 |
| Nantissement de trésorerie donné par la CCAS aux banques prêteuses pour le compte des SCI | 11,7 |
| Intérêts d'emprunts bancaires à échoir | 24,8 |

Source : direction financière CCAS, rapport de Fiduciaire CADECO juin 2009

La CCAS intervient directement dans la gestion de ces SCI, en particulier par des avances de trésorerie, attribuées de façon discrétionnaire par la direction générale et dont le remboursement n'est encadré par aucune convention. La CCAS assume ainsi l'intégralité des risques financiers de la plupart de ces sociétés, au-delà de ses seuls intérêts d'actionnaire majoritaire.

Or, la plupart des SCI de la CCAS sont en mauvaise santé financière. Sur les 35 SCI, 28 présentaient un résultat net déficitaire en 2009. Certaines d'entre elles seraient même en situation de faillite sans les soutiens de trésorerie sans cesse renouvelés de la CCAS. La CCAS devrait donc réviser sa participation dans ces sociétés et céder ses parts dans toutes celles qui présentent les résultats les plus négatifs. Par ailleurs, la CCAS ne devrait plus participer à des SCI sans avoir au préalable dressé des projections financières sur la viabilité économique de ces structures et sur l'articulation de leur développement avec celui des centres de vacances qu'elle détient en propre.

En réalité, la CCAS investit dans des SCI pour maintenir dans le giron du tourisme social une offre abondante de lits à proposer aux électriciens et gaziers à des tarifs avantageux. Au-delà, elle entend également apporter son soutien à des opérateurs du tourisme social, dont la santé est souvent défaillante, le secteur du tourisme social ayant connu au cours des dernières années un ralentissement important de son activité.

La CCAS affiche d'ailleurs ouvertement sa politique « d'aide à la pierre » pour développer l'offre de lits dans le secteur du tourisme social et en confier la gestion à des opérateurs de tourisme qui peuvent en tirer des revenus substantiels. La rentabilité économique de la SCI ne semble peser que marginalement dans la décision d'investissement.

Le projet social de la CCAS⁵⁴ indiquait les deux objectifs suivants : « élever le point d'équilibre économique des associations partenaires » et « afficher la participation [de la CCAS] et son soutien au tourisme social ». Cette présentation est cohérente avec les orientations générales 2010/2012 présentées par la présidente de la CCAS au conseil d'administration du 30 juillet 2009 ainsi qu'avec la communication externe de la CCAS. En février 2010, le journal bimestriel de la CCAS rappelait que « la CCAS est dans son rôle quand elle contribue à développer l'économie sociale, à mutualiser les moyens des différents acteurs du tourisme social. Cela correspond à son projet d'opérateur industriel de tourisme et de contenus culturels ».

La Cour estime au contraire que cet objectif est très éloigné des missions dévolues à la CCAS par le statut national du personnel des IEG.

Pour soutenir les opérateurs du tourisme social et leur permettre de tirer un bénéfice de la gestion des SCI, la CCAS a principalement opté pour un système de gestion en régie⁵⁵, où les gestionnaires ne sont pas intéressés au résultat mais perçoivent soit un pourcentage des recettes (quel que soit le niveau des dépenses), soit un pourcentage des recettes combiné à un pourcentage des dépenses. Dans ce deuxième cas de figure, le mode de rémunération s'apparente quasiment à un intéressement au déficit.

La gestion en régie profite largement aux régisseurs, au détriment des intérêts de la CCAS et, ce faisant, des électriciens et gaziers. Alors que le résultat d'exploitation cumulé des 28 SCI gérées en régie était négatif à hauteur de 3,83 M€ en 2009, les régisseurs ont perçu une rémunération égale à 7,83 M€ (rémunération prévue en hausse à hauteur de 8,01 M€ en 2010). En particulier, en 2009, la société Touristra a retiré un revenu de 6,3 M€ de la gestion de treize SCI de la CCAS, dont le déficit cumulé atteint pourtant 2,6 M€.

⁵⁴ Tel que décrit le 2 décembre 2009 devant le conseil d'administration de la CCAS par son directeur général adjoint.

⁵⁵ Sept SCI sont par ailleurs gérées selon un système de redevance forfaitaire déconnectée des résultats de la société. La CCAS ne dispose que d'une information financière parcellaire sur ces sociétés, même lorsqu'elle est en est l'actionnaire majoritaire.

3 - L'investissement dans le GIE Vacances Loisirs Activ' : un projet mal préparé et à l'avenir incertain

Depuis 2006, la Compagnie Internationale André Trigano (CIAT) avait entrepris le recentrage de ses activités autour de son hôtellerie de plein air. Après avoir arrêté à la mi-2006 l'activité de fabrication de matériels légers de camping à destination des particuliers, elle avait décidé de vendre les baux commerciaux de ses dix villages de vacances appartenant à l'Arepos, une association de comités d'entreprise. La propriété foncière des villages de vacances relevait d'une SCI de gestion ad-hoc appartenant aux comités d'entreprise membres de l'association. Par ailleurs, la CIAT vendait également la centrale de réservation.

A l'époque, la CCAS examinait déjà la possibilité de racheter ces baux (examen en conseil d'administration de mars 2006). En fin d'année, la direction générale avait pris contact avec la CIAT et décidé de procéder au rachat de l'Arepos afin de maintenir les 7 669 lits mis en vente dans le giron du tourisme social. Mais, en février 2007, alors que la CIAT avait déjà signé des promesses de vente avec un autre opérateur du marché, la direction générale n'avait toujours pas formalisé son projet.

En effet, en tant qu'organisme à but non lucratif, la CCAS n'avait pas qualité pour acheter des baux commerciaux ; elle devait donc trouver une autre solution juridique dès lors qu'elle entendait procéder malgré tout à cette acquisition. Elle a donc créé le 26 mars 2007 un Groupement d'intérêt économique, (GIE), dénommé « Vacances Loisir Activ' », en partenariat avec l'opérateur de tourisme Leo Lagrange. Le rachat de l'Arepos par le GIE VLA est intervenu immédiatement après, l'affaire devant être conclue impérativement avant le 31 mars 2007, date d'échéance de la promesse de vente déjà signée par la CIAT.

Dans un second temps, la CCAS a réfléchi à l'usage qui pourrait être fait de ce groupement. Elle a finalement souhaité que le GIE soit au service de tous les opérateurs du tourisme social. Ces derniers pouvaient confier la gestion d'une partie de leurs centres de vacances au GIE et bénéficier ainsi à la fois d'économies d'échelle et d'une expertise renforcée.

De fait, le GIE aurait pu constituer un outil intéressant pour externaliser et professionnaliser la gestion des centres de vacances de la CCAS, voire mutualiser effectivement les compétences entre opérateurs du tourisme social avec une prise de risque financier limitée. Dans cette perspective, la CCAS aurait elle-même pu confier la gestion de tout ou partie de ses centres de vacances au GIE, ce qui lui aurait permis d'en rentabiliser l'exploitation hors saison.

Mais la CCAS n'a réussi à fédérer aucun opérateur du tourisme social et seul le comité d'entreprise d'un organisme de sécurité sociale (la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, CNAVTS) a finalement apporté quelques lits à la structure.

De son côté, la CCAS n'a pas confié au GIE la gestion de centres qui lui appartiennent en pleine propriété. Puis, en 2009, toujours afin de maintenir des lits dans le giron du tourisme social, elle a souhaité que le GIE procède au rachat de l'association Temps Libre (2 397 lits), opérateur en redressement judiciaire depuis 2003 et dont le bilan d'exploitation pèse désormais lourdement sur les résultats du GIE.

Le coût initial de cet investissement est élevé pour la CCAS pour un bénéfice faible pour les électriciens et gaziers. Le rachat des baux commerciaux a coûté 10,5 M€ à la CCAS, dont 1,5 M€ versés pour rupture de la promesse de vente signée par la CIAT. Le versement de ce dédit, lié à l'impréparation de la CCAS sur ce dossier et à son incapacité à faire une offre dans les délais, a majoré de 19 % le prix du rachat. A titre de comparaison, l'opérateur de tourisme Leo Lagrange n'a investi qu'à hauteur de 10 % des parts, soit 10 000 €. La portée de ce partenariat économique est donc nulle et la CCAS assume l'intégralité des risques économiques et financiers.

Le GIE a été créé sans capitaux propres, sans fonds de roulement, sans trésorerie et sans moyens opérationnels (pas de personnels, pas de centrale de réservation, pas de structure comptable). Son exploitation est déficitaire (4,6 M€ de pertes cumulées entre mars 2007 et décembre 2009) : la structure, dotée en 2009 de moins de 10 000 lits, n'a pas la taille critique pour rentabiliser son activité (soit environ 12 000 lits).

Ces constats illustrent une fois de plus l'engagement précipité de la CCAS dans une opération pour laquelle les simulations financières étaient insuffisantes et dont le retour sur investissement avait été sous-estimé.

Le GIE VLA ne peut poursuivre son activité sans plan de développement clairement articulé avec celui des centres de vacances de la CCAS et celui des autres sociétés qu'elle détient. Si elle décidait de poursuivre sa participation, la CCAS devrait donner au GIE les moyens d'atteindre une taille critique. Compte tenu de l'absence de liquidités financières, la CCAS devrait envisager de déléguer au GIE la gestion de certains sites et de mettre fin parallèlement à l'activité de certaines SCI.

4 - Le rachat de la CIAT : un investissement sans justification économique

La Compagnie Internationale André Trigano (CIAT) est un groupe touristique et industriel, comprenant six filiales, dont le chiffre d'affaires cumulé fin 2009 était égal à 45,1 M€. L'une des filiales, DPS, est une filiale industrielle, spécialisée dans la fabrication de tentes de toile.

Entre décembre 2009 et février 2010, la CCAS a acheté la CIAT au prix de 48€ l'action (opération de rachat en bourse achevée en février 2010 par une offre publique d'achat simplifiée). Consulté le 16 novembre (pour simple information et sans dossier distribué à l'appui) puis le 1^{er} décembre 2009 (pour vote), le comité central d'entreprise de la CCAS a émis un avis défavorable sur ce projet d'acquisition, critiquant notamment la direction générale pour sa conduite très personnelle dans la gouvernance de ce projet d'achat et le manque d'information délivrée sur l'articulation du développement de la CIAT avec celui de la CCAS.

Le procès verbal de la séance du 24 novembre est explicite à cet égard : *« Il n'est guère besoin d'être grand clerc pour comprendre combien cette nouvelle OPA de la CCAS trouble l'esprit d'un certain nombre de militants (...) »*.

En 2009 et 2010, la CCAS a déboursé 37 M€ pour prendre le contrôle de cette société (dont 3 M€ de frais d'études et de conseil). Elle détient désormais 91,6 % du capital, via deux sociétés intermédiaires⁵⁶, qui garantissent l'étanchéité des activités et des instances dirigeantes de la CCAS et de la CIAT, notamment au regard du statut d'organisme à but non lucratif de la CCAS. En outre, elle a également déboursé 20 M€ afin de recapitaliser la CIAT, immédiatement après la prise de contrôle, car la société était très endettée et les charges financières grevaient lourdement ses résultats.

Entre 2011 et 2013, la CCAS devra déboursier 25 M€ supplémentaires afin de rembourser un crédit contracté par l'une des sociétés qu'elle a créées pour acheter la CIAT (10 M€) et racheter à M. Trigano les parts qu'il détient à titre personnel (15 M€). En effet, la CCAS a signé un pacte d'actionnaires avec M. Trigano qui prévoit un double jeu d'option⁵⁷ : M. Trigano peut imposer à la CCAS de racheter

⁵⁶ Pour le rachat de la CIAT, la CCAS a constitué deux sociétés, dénommées H1 et H2. Elle détient 100 % des parts de H1 et 74,71% des parts de H2, les 25,29 % restant étant encore détenus par M. Trigano.

⁵⁷ Lors de la délibération du conseil d'administration du 2 décembre 2009, ce montage a été justifié par la direction générale de la façon suivante : *« si la CCAS s'était mis d'accord pour que les actions de 2013 soient cédées automatiquement (...) le fisc*

ses actions et s'il n'exerce pas ce droit, la CCAS peut lui imposer de les lui céder. Le différé de livraison des titres de M. Trigano peut intervenir soit de manière étalée en juin 2011, puis en juin 2013, soit en totalité en juin 2013.

Au total, la CCAS déboursa donc 82 M€ pour prendre le contrôle total de la CIAT, dont 59 M€ de coût d'acquisition, 20 M€ de frais de recapitalisation et 3 M€ de frais divers.

Décassements de trésorerie de la CCAS pour le rachat de la CIAT⁵⁸

| En M€ | Déc. 2009 | 2010 | Juin 2011 | Juin 2013 | Total |
|--|--------------|------|--------------|--------------|-----------|
| Prise de contrôle CIAT et frais d'acquisition | 37 | | | | 35 |
| Recapitalisation CIAT | | 20 | | | 7 |
| Recapitalisation H1 pour remboursement emprunt | | | 10 | | 10 |
| Promesse André Trigano | | | 5 | 10 | 15 |
| TOTAL | 57 | | 15 | 10 | 82 |

Source : direction financière CCAS, schéma prévisionnel décembre 2010, en M€

Suite à l'acquisition de la CIAT, la CCAS se retrouve non seulement à la tête d'un pôle touristique de campings, mais aussi d'une filière industrielle de fabrication de toiles (via la filiale DPS du groupe CIAT) dont l'activité est plutôt éloignée de ses intérêts et compétences. La première conséquence financière de cette acquisition est donc d'exposer la CCAS à un risque économique important, lié au plan de développement du groupe CIAT, ainsi qu'à l'ensemble des risques liés à l'emploi de salariés permanents. En effet, la CCAS, en achetant la CIAT, a fait l'acquisition d'une entreprise déficitaire en 2008 et 2009 et dont la rentabilité économique à court terme, malgré un chiffre d'affaires en hausse, n'était pas garantie si la CCAS n'avait recapitalisé l'entreprise.

Cet investissement est en outre disproportionné au regard des besoins de la CCAS et des bénéfices que les électriciens et gaziers peuvent en retirer. Le seul bénéfice direct, indépendamment de la

aurait dit qu'il s'agit d'une promesse de vente synallagmatique (qui lie les deux parties et est donc une vraie vente) et aurait fait valoir à M. Trigano que, n'étant plus vraiment actionnaire, et les actions qu'il a n'étant plus celles d'une société dans laquelle il a un contrôle, celui-ci doit payer l'ISF ».

⁵⁸ Simulation établie sur la base d'un rachat des titres de M. Trigano en 2011 et 2013.

valorisation éventuelle des actifs détenus, sera l'achat de lits par la CCAS à des tarifs certes préférentiels mais équivalents à ceux pratiqués par le reste des opérateurs du marché. Conformément aux règles qui découlent du statut à but non lucratif de la CCAS, cette dernière ne pourra, en effet, réaliser qu'une part limitée de son chiffre d'affaires avec la CIAT et dans des conditions qui ne diffèrent pas des pratiques habituelles du marché (condition posée par un rescrit fiscal⁵⁹ en date du 26 novembre 2009).

Cet investissement est également disproportionné au regard de la fragilité de la situation financière de la CCAS. Cette acquisition a, en effet, achevé d'épuiser la trésorerie de la caisse et l'a placée dans une crise de solvabilité fin 2009. L'absence de lien entre l'achat de la CIAT et le plan de développement de la CCAS est d'ailleurs l'un des motifs du vote défavorable des élus du comité central d'entreprise sur le rachat de la CIAT le 1^{er} décembre 2010. Ces derniers avaient estimé qu'il existait une « *insuffisance dans les garanties sur la capacité d'autofinancement et la capacité de remboursement* ».

De fait, la décision d'acquérir la CIAT a été préparée de façon minutieuse sur les plans juridique, fiscal et technique mais, paradoxalement, pas sur le plan financier : l'impact de l'acquisition sur l'équilibre financier de la CCAS et son activité n'a jamais été examiné sérieusement.

En outre, le plan de financement du rachat est un plan à court terme (2009-2010), qui ne prévoit pas les modalités de financement par la CCAS des décaissements à intervenir entre 2011 et 2013, en particulier le remboursement du crédit vendeur de H1 (10 M€) et la reprise des titres d'André Trigano d'ici 2013 (15 M€). Les débats du conseil d'administration extraordinaire qui a délibéré de l'achat de la CIAT le 2 décembre 2009 ne portent pas mention des mesures à prendre pour permettre à la CCAS de faire face à ses engagements.

Enfin, la rentabilité financière de cet investissement n'est pas garantie, tout au moins à court terme. Le plan d'affaires associé à l'acquisition repose sur une hypothèse optimiste : une progression de 79 % du chiffre d'affaires de l'activité camping d'ici trois ans. En outre, le plan d'affaires associé à l'acquisition retient un doublement de la part de la CCAS dans le chiffre d'affaires de deux filiales de la CIAT, Campeole et DPS, notamment grâce à 21 M€ de commandes supplémentaires de toiles de tente, afin de rénover les campings détenus en propre par la caisse. La CCAS n'est pas certaine de pouvoir honorer cet engagement compte tenu de ses mauvais résultats financiers. Elle n'a

⁵⁹ La procédure de rescrit fiscal permet au contribuable de demander à l'administration de prendre formellement position sur sa situation de fait au regard d'un texte fiscal.

en tout état de cause pas établi de plan de financement de ces investissements.

Les expériences précédemment conduites par la CCAS au titre des SCI et du GIE démontrent qu'elle peine à mettre en place des stratégies financières de moyen et long terme pour rentabiliser les structures en difficulté qu'elle rachète. La CCAS pourrait avoir surestimé sa capacité à assurer le retour à l'équilibre de l'exploitation de la CIAT, pourtant déficitaire depuis plusieurs années. Compte tenu de ces éléments, un retour sur investissement ne semble pas garanti.

En réalité, dans la ligne de sa politique de soutien au tourisme social, la CCAS souhaitait que le groupe CIAT, qui avait quitté le giron de l'économie sociale depuis son rachat par le fonds de placement de Groupama, retourne dans la sphère du tourisme social. Le dossier de présentation de l'intérêt du rachat de la CIAT au conseil d'administration du 14 novembre 2009 est explicite sur ce point : « *en rachetant la CIAT, la CCAS permet le maintien des destinations de vacances dont bénéficient des familles populaires et largement utilisés par les comités d'entreprise (...). Elle contribue aussi à la fluidité du secteur de l'hôtellerie de plein air en garantissant l'existence d'un opérateur et d'une offre contribuant à la diversité de ce secteur* ». Cet objectif a primé sur les considérations d'ordre économique et financier. Dès la prise de contrôle de la société, la CCAS a retiré la CIAT de la cotation boursière afin de matérialiser le retour de la société dans l'économie sociale.

Cependant, le soutien à l'économie du tourisme social ne fait pas partie des missions de la CCAS telles que définies par le statut national du personnel des IEG.

La CCAS, pour soutenir le secteur du tourisme social, objectif éloigné des missions que lui assignent le statut national du personnel, s'est donc lancée dans une ambitieuse politique d'investissement. Ses investissements répétés dans des SCI déficitaires s'accompagnent de sorties de fonds croissantes, sans garantie de remboursement, et dont seuls quelques opérateurs du tourisme social tirent bénéfice, au détriment des intérêts des électriciens et gaziers. La Cour recommande à la CCAS de renoncer à ce type d'investissements et de réviser l'économie de ses partenariats avec les opérateurs du tourisme social.

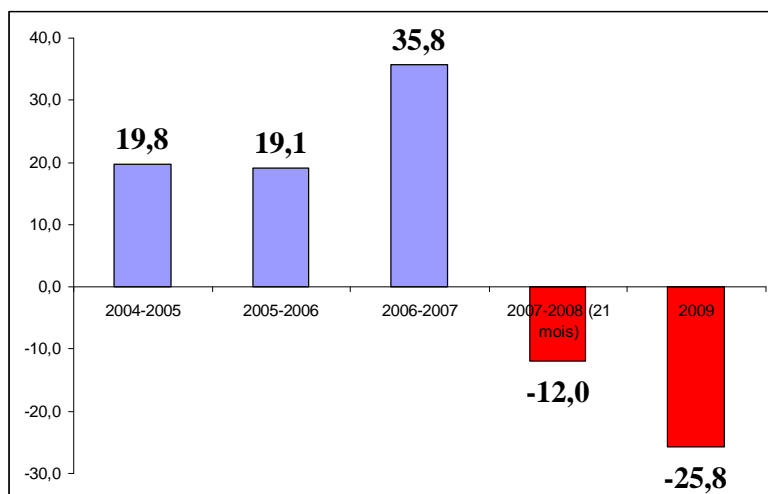
C - La rapide dégradation de la situation financière de la CCAS

1 - Des résultats financiers négatifs

En 2009, la CCAS n'a retiré aucun flux financier de son exploitation : son résultat d'exploitation était déficitaire de 25,8 M€, conséquence logique d'une mauvaise gestion, marquée par la dérive des coûts de gestion et des investissements financiers hasardeux.

Le résultat net était également négatif, à hauteur de 33,7 M€, alors que la CCAS enregistrait des résultats structurellement excédentaires depuis des années, ce qui lui avait permis d'accumuler une très abondante trésorerie dont elle aurait dû faire usage pour l'entretien de son patrimoine.

Résultat d'exploitation de la CCAS (en M€)



Source : comptes annuels CCAS 2005-2006, 2006-2007 et 2009

La CCAS n'a donc, pour l'instant, plus de capacité d'épargne ni les moyens de couvrir ses investissements et ses amortissements. Sa capacité d'autofinancement était négative en 2008 et 2009, comme le montre le tableau ci dessous.

Les résultats financiers de la CCAS

| | 1 ^{er} avril 2006 - 31 mars 2007 (12 mois) | 1 ^{er} avril 2007 - 31 décembre 2008 (21 mois) | 1 ^{er} janvier 2009 - 31 décembre 2009 (12 mois) |
|--|---|---|---|
| Résultat net | 43 463 | - 12 948 | - 33 707 |
| Capacité d'autofinancement | 55 786 | 29 705 | - 10 030 |
| Trésorerie à la clôture de l'exercice | 115 769 | 65 873 | 7 965 |

Source : comptes annuels 2009, en milliers d'euros

2 - Une crise de trésorerie

La CCAS disposait historiquement d'une trésorerie propre abondante (115,8 M€ au 31 mars 2007). Entre mars 2007 et décembre 2009, soit sur un laps de temps court de trente mois, la CCAS a dispersé près de 108 M€ de trésorerie pour combler ses déficits, effectuer des versements aux anciens titulaires de contrats d'assurance IDCP, procéder à ses acquisitions financières et distribuer des avances de trésorerie à ses SCI déficitaires.

Fin 2009, la CCAS a donc fait face à une crise de trésorerie qu'elle n'avait pas anticipée. La CCAS prévoyait de financer l'acquisition de la CIAT par financement externe auprès d'un établissement bancaire (emprunt ou par ligne de crédit moyen terme amortissable). Or, mal outillée pour suivre son activité et prévoir ses résultats financiers, la CCAS n'avait anticipé ni ses mauvais résultats économiques sur l'année 2009, ni la probable dégradation encore plus marquée de ses résultats en 2010. Elle n'a donc pas pu recourir à l'emprunt pour financer son acquisition et a dû utiliser sa trésorerie propre.

La crise de trésorerie à laquelle la CCAS a été confrontée fin 2009 l'a contrainte, dans un premier temps, à considérer les fonds issus des excédents de gestion des contrats IDCP comme des fonds propres au passif de son bilan. Puis le 9 septembre 2010, le conseil d'administration a « *donné mandat au président de la CCAS pour effectuer, lorsque la situation financière l'exige, les transferts de fonds entre les sommes détenues par la CCAS et placées sur des fonds IDCP vers la trésorerie de la CCAS et inversement* », officialisant ainsi la mutualisation de toutes les trésoreries de la CCAS, quelle que soit leur source.

L'absence de mutualisation de la trésorerie propre de la CCAS et de la trésorerie issue de la gestion des contrats IDCP facilitait la traçabilité de l'usage des fonds, qui ne sont pas de même nature⁶⁰. La Cour avait contesté dans son précédent rapport que la CCAS puisse faire de la trésorerie issue de la gestion des contrats IDCP un usage étranger à celui de l'intérêt direct des adhérents à leurs garanties.

Cette crise de trésorerie n'est pourtant pas une crise de solvabilité. La CCAS dispose en effet d'un important patrimoine qui n'est pas intégralement utile à son exploitation et dont elle devrait envisager la cession, comme la Cour lui en avait déjà précédemment fait la recommandation.

3 - D'indispensables mesures de redressement

Le déficit d'exploitation de la CCAS, cumulé à la lourdeur de ses engagements financiers, y compris ses engagements hors bilan, va contraindre cette dernière à mettre en œuvre un plan de redressement économique et financier comme l'a indiqué le président de la CCAS, en décembre 2010, dans une interview aux Echos.

Le retour à l'équilibre des comptes de la CCAS nécessitera en priorité la définition d'une trajectoire financière pluriannuelle, pour réduire les dépenses et reconstituer la trésorerie.

La réduction des frais de structure, notamment de la masse salariale, est une nécessité afin de recentrer l'usage du produit du prélèvement de 1 % sur le contenu des activités sociales et l'entretien des centres de vacances plutôt que sur le paiement de frais de fonctionnement.

La CCAS doit également mettre un terme à la dérive de ses charges externes. Les dysfonctionnements constatés dans la gestion de la CCAS doivent en outre cesser. Il convient de prendre en compte la contrainte financière dans les processus d'investissement et d'appliquer des procédures qui sécurisent la chaîne de paiement, optimisent la gestion des achats et rendent effectif le contrôle interne.

Par ailleurs, la CCAS devra définir des seuils de rentabilité applicables à sa politique d'investissement. Ces seuils devront être appliqués à la fois à ses propres institutions, dont les moins rentables devront être cédées et aux investissements externes.

⁶⁰ D'un côté, la trésorerie propre de la CCAS peut bénéficier à tous les électriciens et gaziers, tandis que celle issue des excédents de gestion des contrats IDCP ne peut bénéficier qu'à une partie seulement d'entre eux.

En particulier, les investissements financiers dans les SCI ne sont pas une réponse adaptée à la nécessaire amélioration de l'offre de vacances de la CCAS. A très court terme, les contrats d'exploitation des SCI, qui profitent aux gérants et régisseurs dans un sens contraire aux intérêts des électriciens et gaziers, doivent être révisés au profit d'un autre mode de gestion, plus respectueux des intérêts de la CCAS. A moyen terme, l'intégralité des comptes des SCI doit être examinée afin de distinguer les sites présentant structurellement une rentabilité insuffisante pour la CCAS, ceux qui peuvent être rentabilisés, éventuellement en confiant la gestion au GIE VLA, et ceux qui doivent être cédés après fermeture de la SCI.

La situation financière de la CCAS s'est considérablement dégradée depuis 2007. La caisse centrale a dispersé sa trésorerie dans des acquisitions externes (SCI, CIAT) et ne dispose plus, à court terme, des liquidités nécessaires pour la remise à niveau de son patrimoine. Elle doit donc définir une stratégie à moyen terme et mettre en œuvre des mesures énergiques pour rétablir à l'équilibre d'exploitation et trouver les liquidités nécessaires à la remise à niveau de son patrimoine, en cédant une partie de celui-ci dans des conditions conformes à l'intérêt de la caisse centrale et des bénéficiaires de ses activités.

Conclusion

Le rapport public thématique d'avril 2007 concluait à la nécessité de réformer en profondeur les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières et le cadre juridique des activités dont elles assuraient la gestion. A ce titre, la Cour avait émis trente-quatre recommandations dont la mise en œuvre appelait, pour la plupart d'entre elles, l'ouverture de négociations entre l'Etat, les fédérations d'employeurs des IEG et les organisations représentatives des salariés.

En 2010, la Cour a examiné dans quelle mesure ses recommandations avaient été suivies d'effet à un moment où la création de la CAMIEG a substantiellement réduit le périmètre d'activité des institutions sociales du personnel des IEG.

Au terme de ce nouvel examen, le bilan de la mise en œuvre des trente-quatre recommandations émises en 2007 est particulièrement décevant.

Pour la plupart d'entre elles, ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre en raison de l'inaction de chacun des acteurs concernés, l'Etat, les fédérations d'employeurs et les organisations représentatives des salariés.

Les sept recommandations concernant la transformation du cadre juridique et du financement des prestations en nature d'assurance maladie et maternité n'ont, pour l'essentiel, pas été mises en œuvre. De ce fait, comme l'a déjà souligné la Cour dans son rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale publié en septembre 2010⁶¹, les ruptures d'égalité au détriment de la collectivité nationale, liées notamment à l'insuffisance des cotisations sociales à la charge des employeurs des IEG, n'ont aucunement été corrigées.

Par ailleurs, les vingt-cinq recommandations qui visaient à simplifier l'organisation des institutions, à améliorer les modes de gestion des activités sociales et à mettre un terme aux nombreux dysfonctionnements et irrégularités constatés n'ont, pour la plupart, pas non plus été mises en œuvre.

⁶¹ « L'organisation de la protection sociale dans les IEG », édition 2010, page 231.

La diminution significative du nombre de CMCAS témoigne, certes, d'un effort pour réorganiser la carte des institutions sociales mais elle n'a pas été faite de manière rationnelle et elle a été contrebalancée par la multiplication des structures régionales au niveau de la CCAS (23 territoires et 82 antennes locales en 2010 contre 10 directions régionales et 31 secteurs opérationnels en 2004). Par ailleurs, dans le champ de la sécurité sociale, s'y est ajoutée la création d'un réseau spécifique à la CAMIEG (17 antennes prévues) et ce, pour une population de 550 000 assurés, qui correspond à l'effectif d'une caisse primaire d'assurance maladie de taille moyenne.

Il en découle que le nombre d'emplois permanents que les institutions sociales souhaitent mobiliser pour assurer la gestion des activités sociales et des prestations en nature d'assurance maladie, loin d'être stabilisé ou de diminuer entre 2004 et 2010, a augmenté de plus de 8 % durant cette période (2 925 emplois en 2010 contre 2 611 en 2004). Si l'ensemble de ces postes étaient effectivement pourvus, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, cette réforme, dont la mise en œuvre est inégale sur l'ensemble du territoire, aurait pour conséquence une nette progression des frais de gestion, soit l'effet inverse à celui qui était attendu.

En outre, la modification de l'organisation et l'élargissement du champ de compétences des institutions nationales et de leur réseau déconcentré n'a pas simplifié l'organisation au niveau local. Cette réforme n'a, en outre, pas encore entraîné de modification tangible des modes de décision et de gestion. La gestion des institutions sociales demeure peu économe, peu transparente et peu contrôlée en interne comme en externe.

En particulier, les lacunes de la gestion de la CCAS ont entraîné des dépenses mal choisies et mal contrôlées et, in fine, un déficit d'exploitation en 2009. La création et le soutien à de multiples sociétés civiles immobilières ont, par ailleurs, conduit à l'éparpillement de la trésorerie de la caisse centrale au profit des opérateurs du tourisme social et au détriment des électriciens et gaziers. Enfin, le rachat de la CIAT a épuisé les liquidités disponibles fin 2009, sans que les électriciens et gaziers puissent espérer retirer, tout au moins à court terme, un bénéfice de cet investissement coûteux.

Compte tenu de la situation financière de la CCAS, la Cour considère que les profonds changements qu'elle recommandait il y a quatre ans doivent désormais être mis en œuvre au plus vite.

Enfin, les deux recommandations portant sur le principal mode de financement des institutions sociales (le prélèvement de 1 % sur les recettes liées à l'électricité et au gaz) n'ont pas été suivies d'effet. Ce mode de financement demeure à la fois opaque, mal appliqué et inadapté à l'organisation du marché de l'énergie depuis l'ouverture de ce dernier à la concurrence.

L'Etat, qui a affiché ouvertement en juin 2010 son intention de modifier le financement et la gouvernance des institutions sociales du personnel des IEG, doit désormais fixer une date pour l'ouverture des consultations avec les employeurs et les organisations représentatives du personnel sur ces sujets.

Ces négociations doivent avoir pour but de rapprocher le droit des institutions sociales des IEG des dispositions du droit du travail, notamment sur les modalités de financement et sur la participation des employeurs à leurs instances délibérantes.

Mais le succès de ces négociations dépend aussi de l'implication des employeurs, qui n'ont fait preuve jusqu'à présent d'aucune initiative pour veiller à la régularité et à l'efficacité de l'emploi des sommes qu'ils versent aux institutions sociales.

RECOMMANDATIONS

L'Etat, les fédérations syndicales des salariés et les fédérations d'employeurs doivent travailler de concert à :

- transposer aux institutions sociales les dispositions du droit du travail applicables aux comités d'entreprise ;

- asseoir le financement des institutions sociales désormais sur la masse salariale de toutes les entreprises de la branche des industries électriques et gazières dont les salariés relèvent du statut national du personnel, et non plus sur le chiffre d'affaires des ventes d'électricité et de gaz.

Par ailleurs, il incombe aux institutions sociales de :

- réduire drastiquement leur réseau territorial (CMCAS, SLV, réseau déconcentré de la CCAS) pour diminuer le poids des frais de structure, et en particulier les dépenses de personnel ;

- supprimer l'IFOREP ;

- mettre un terme aux dépenses éloignées de l'objet même des institutions sociales, notamment celles destinées à soutenir les opérateurs du tourisme social, et soumettre l'ensemble de la gestion à des procédures plus rigoureuses ;

- mettre en place un plan de redressement pluriannuel des finances de la CCAS.

ANNEXES

Annexe 1

Bilan de la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour dans son rapport public d'avril 2007

Sur les 34 recommandations que comprenait le rapport public thématique :

- **Une seule recommandation a été intégralement suivie d'effet**

Recommandation n° 6 : faire coïncider avec l'année civile la période budgétaire et comptable des institutions sociales.

- **Onze recommandations ont été partiellement mises en œuvre**

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 7 : mettre en place un chiffrage exhaustif et consolidé de tous les concours matériels et humains des employeurs non prévus par le statut national.

Recommandation n° 16 : 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.

Recommandation n° 19 : adapter le dimensionnement du réseau des CMCAS en fonction des missions qu'elles peuvent exercer utilement.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 24 : pour la CCAS, mettre fin aux « reversements » de cotisations des contrats IDCP, notifier à leurs bénéficiaires la nécessité de les déclarer.

Recommandation n° 25 : en matière d'accès des tiers aux infrastructures de restauration et de vacances, appliquer le droit de la concurrence et le droit fiscal.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 27 : en matière d'assurance des personnes, 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.

Recommandation n° 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.

– Vingt-deux recommandations n'ont pas été mises en œuvre

Recommandation n° 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 de tous ordres.

Recommandation n° 4 : prévoir l'établissement de comptes combinés des activités sociales des CMCAS et des activités sociales des CMCAS et de la CCAS.

Recommandation n° 5 : prévoir une obligation de portée générale d'établir les comptes des institutions sociales selon les règles du plan comptable général et de les faire certifier par un commissaire aux comptes.

Recommandation n° 8 : prévoir de réaliser un tableau annuel exhaustif et consolidé de l'ensemble des ressources et des emplois des institutions sociales.

Recommandation n° 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 les réalisations du marché européen de l'énergie. A défaut c'est la nature même du financement des activités sociales qui devrait être remise en cause.

Recommandation n° 10 : prévoir que les entreprises électriques et gazières dont les 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.

Recommandation n° 11 : supprimer les pouvoirs tombés en déshérence de l'Etat à l'égard des institutions sociales, de même que la procédure de visa des dépenses par les contrôleurs financiers nommés par les entreprises.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 13 : supprimer la fiction juridique actuelle d'un régime spécial intégrant régime de base et prestations complémentaires.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 17 : transformer le régime complémentaire d'assurance maladie et maternité en un régime de prévoyance obligatoire.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 21 : rattacher l'action sanitaire et sociale aux caisses gestionnaires des branches (CAF pour la famille et CNIEG pour la vieillesse).

Recommandation n° 23 : pour le comité de coordination, imposer aux CMCAS de déclarer les indemnités de moyens d'existence à l'administration fiscale.

Recommandation n° 28 : en matière de vacances, revoir l'économie des partenariats avec les opérateurs du tourisme social et mieux prendre en compte les intérêts patrimoniaux de la CCAS et engager la cession des institutions de vacances les moins demandées.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 30 : pour l'ensemble des institutions sociales, 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.

Recommandation n° 31 : mettre en œuvre des consultations formalisées, sous le contrôle des commissions des marchés, pour les prestations exclues de la procédure d'appel d'offre (autre que culturelles et d'auteurs), pour lesquelles il n'est pas recouru aux marchés d'EDF et de Gaz de France.

Recommandation n° 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).

Recommandation n° 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.

Annexe 2

Liste des sigles et abréviations

| | |
|----------|--|
| CAF | Caisse d'allocations familiales |
| CAMIEG | Caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières |
| CCAS | Caisse centrale d'activités sociales du personnel des industries électriques et gazières |
| CESU | Chèque emploi service universel |
| CGT | Confédération générale du travail |
| CIAT | Compagnie Internationale André Trigano |
| CMCAS | Caisse mutuelle complémentaire et d'action sociale |
| CMU-C | Couverture maladie universelle complémentaire |
| CNAMTS | Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés |
| CNAVTS | Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés |
| CNIEG | Caisse nationale des industries électriques et gazières |
| CNR | Compagnie Nationale du Rhône |
| CNSA | Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie |
| CPAM | Caisse primaire d'assurance maladie |
| EDF | Électricité de France |
| ENN | Entreprise non nationalisée |
| ETP | Equivalent temps plein |
| ERDF | Electricité réseau distribution France |
| FASS | Fonds d'Action Sanitaire et Sociale |
| GDF SUEZ | Gaz de France Suez |
| GIE | Groupement d'intérêt économique |
| GIE VLA | Groupement d'intérêt économique Vacances Loisirs Activ' |
| IDCP | Offre invalidité-décès-compléments prestations |
| IEG | Industries électrique et gazière |
| IFOREP | Institut de formation, de recherche et de promotion |
| IME | Indemnités de moyens d'existence |
| RALFSS | Rapport annuel sur les lois de financement de la sécurité sociale |
| RTE | Réseau de transport d'électricité |
| SCI | Société civile immobilière |
| SLV | Section locale de vote |
| SLVie | Section locale de vie |

**REPONSES
DES ADMINISTRATIONS
ET DES ORGANISMES CONCERNES**

Sommaire

| | |
|--|-----|
| Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement | 105 |
| Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie | 106 |
| Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, Porte-parole du Gouvernement | 107 |
| Ministre du travail, de l'emploi et de la santé et Ministre des solidarités et de la cohésion sociale | 108 |
| Président de la caisse centrale d'actions sociales (CCAS) et président du comité de coordination des caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale (CMCAS) | 111 |
| Réponse du président de l'institut de formation de recherche et de promotion (IFOREP) | 167 |
| Directeur de la caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières | 172 |
| Président de l'union française de l'électricité et du président de l'union nationale des employeurs des industries gazières | 174 |
| Président directeur général d'électricité de France | 180 |
| Président du directoire, président directeur général de la compagnie nationale du Rhône | 188 |
| L'administrateur du GIE Vacances Loisirs Activ' | 189 |

**REPONSE DE LA MINISTRE DE L'ECOLOGIE, DU
DEVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU
LOGEMENT**

L'énergie et donc la tutelle des industries électriques et gazières relèvent depuis novembre 2010 du ministère chargé de l'économie et de l'énergie.

Le MDDTL n'a pas de remarque à formuler sur ce rapport.

**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

Nous partageons l'analyse de la Cour sur la nécessité de réformer les institutions sociales du personnel des industries et gazières pour les adapter aux évolutions des secteurs de l'électricité et du gaz naturel.

La première étape consistait à clarifier le périmètre du statut, ce qui a été fait par le vote de l'article 25 de la loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME), promulguée en décembre 2010.

La seconde étape a été engagée par le courrier de Jean-Louis Borloo, alors ministre en charge de l'énergie, qui a invité, le 28 juin 2010, les partenaires sociaux à proposer, dans le cadre des organes de négociation de la branche, des évolutions portant sur le fonctionnement des organismes sociaux afin de les adapter à la réalité du contexte énergétique actuel.

Il appartient donc désormais aux partenaires sociaux de faire des propositions au gouvernement sur la redéfinition de l'assiette du financement de ces institutions, sur leur contrôle et sur leur gouvernance.

Par ailleurs, nous soutenons l'action de restructuration du réseau des caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale (CMCAS), selon les objectifs que les partenaires se sont eux-mêmes fixés collectivement : réduction de 106 à 42 du nombre de caisses. Une part importante de chemin a été faite puisqu'il n'en reste que 69 à ce jour. Les services du ministère continueront à soutenir cet objectif et s'assureront notamment qu'aucun obstacle administratif ne puisse entraver sa réalisation.

Ces travaux que le Gouvernement a souhaité engager avec les partenaires sociaux doivent permettre d'apporter une réponse concrète aux recommandations que formule la Cour, sur la simplification de l'organisation des institutions, l'amélioration des modes de gestion, la suppression des dysfonctionnements relevés et le financement des institutions.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Par lettre citée en référence, vous m'avez transmis pour observations éventuelles un projet de rapport public particulier relatif aux institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (IEG).

Le cadre institutionnel de l'action sociale des IEG, le prélèvement sur le chiffre d'affaire des entreprises qui permet son financement ainsi que le suivi des comptes et de la gestion de ces institutions relèvent à titre principal de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), sous autorité conjointe du Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, qui en assure le contrôle au nom de l'Etat, dans le cadre du suivi des éléments constitutifs du statut des personnels des industries électriques et gazières. Les évolutions de l'action sociale de ce secteur d'activité sont d'ailleurs subordonnées à des accords de branche et des cycles de négociation entre les partenaires sociaux.

Les analyses et propositions faites par la Cour sur l'organisation de la branche maladie du régime des IEG et le rôle de la Caisse d'assurance maladie des IEG (CAMIEG) ainsi que les autres développements du rapport n'appellent pas d'observations de ma part.

**REPOSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA
SANTÉ ET DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA
COHESION SOCIALE**

Par courrier en date du 8 avril 2011, vous m'avez transmis le projet de rapport public thématique portant sur les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (IEG).

Ce projet fait suite au rapport que la Cour avait consacré à ce même sujet en avril 2007 et vise à faire le bilan de la mise en œuvre des recommandations qu'avait formulées la Cour à cette occasion. C'est à ce titre qu'il aborde la question de la gestion des prestations en nature maladie et maternité dans les IEG qui relevaient des institutions sociales des IEG jusqu'en avril 2007 mais qui est assurée, depuis cette date, par une caisse de sécurité sociale spécifique, la Caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CAMIEG).

A cet égard la Cour rappelle les progrès sensibles qui ont été accomplis avec la création de la CAMIEG :

- clarification des compétences entre, d'une part, les caisses mutuelles complémentaires d'action sociale de la branche (CMCAS) qui assurent la gestion de l'action sociale dans la branche, et, d'autre part, la CAMIEG qui gère les prestations en nature maladie et maternité ;*

- réduction significative du coût de fonctionnement du régime d'assurance maladie au regard des coûts de gestion antérieurs par les CMCAS ;*

- application homogène des conditions de prise en charge sur l'ensemble du territoire, garantissant une égalité de traitement tant entre assurés des IEG que par rapport aux assurés du régime général.*

La Cour émet toutefois une série de réserves sur lesquelles je souhaite apporter les éléments de réponse suivants :

1) Sur les conditions de mise en place de la CAMIEG

En premier lieu, la Cour rappelle que la création de la CAMIEG s'est accompagnée de dysfonctionnements importants et d'une dégradation de la qualité de service offerte aux assurés (retards dans les procédures de remboursements et d'affiliation, accumulation de réclamations, accueil téléphonique défaillant). La Cour identifie plusieurs explications à cette situation : retards de livraison du dispositif d'infogérance par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), préparation sans doute insuffisante du transfert de gestion, anomalies héritées de la gestion antérieure, notamment dans les bases de données de bénéficiaires.

L'analyse par la Cour des conditions de mise en place de la CAMIEG n'appelle pas d'observations de ma part. S'il est incontestable que la création de la CAMIEG ne s'est pas effectuée dans des conditions satisfaisantes pour les assurés du régime, il convient toutefois de noter que ces dysfonctionnements ont été résolus et que le niveau de qualité de service offert aux assurés est aujourd'hui équivalent à celui dont bénéficient les assurés du régime général. La livraison prochaine par la CNAMTS du dispositif cible d'infogérance achèvera de doter la CAMIEG de tous les outils requis pour un fonctionnement optimal.

2) Sur l'organisation de la gestion du régime spécial

En second lieu, la Cour revient sur les choix opérés lors de la création de la CAMIEG, quant à l'organisation du régime spécial d'assurance maladie des IEG. Elle considère que le partage des missions entre la CAMIEG (qui assure les fonctions en matière d'affiliation) et la Caisse primaire d'assurance maladie des Hauts-de-Seine (à qui la CAMIEG délègue la gestion des prestations) est source de complexité et de dysfonctionnements. Selon la Cour, un transfert complet de la gestion du régime à une caisse primaire d'assurance maladie aurait été préférable et aurait permis des économies de gestion plus substantielles. La Cour relève également l'absence des employeurs dans les instances de gouvernance de la CAMIEG, ce qui ne correspond pas au mode de gouvernance habituel des organismes de sécurité sociale.

Au regard de l'histoire de la branche et de l'attachement des partenaires sociaux à une gestion spécifique du régime spécial, il était difficilement envisageable en 2007 de basculer la totalité de la gestion du régime sur le régime général. Je rappelle à cet égard que la création d'un organisme national chargé de la gestion du régime spécial d'assurance maladie-maternité des IEG figurait parmi les premières propositions du relevé de conclusions des partenaires sociaux du 6 septembre 2005 sur l'évolution du régime spécial de sécurité sociale des IEG.

Une évolution de l'organisation actuelle ne peut néanmoins être exclue, sous réserve que l'ensemble des conditions requises soient réunies. En tout état de cause le niveau de qualité de service atteint aujourd'hui montre que l'organisation retenue en 2007, en dépit de son caractère inhabituel, n'est pas incompatible avec un mode de fonctionnement satisfaisant.

S'agissant plus particulièrement de l'absence de représentants des employeurs au conseil d'administration de la CAMIEG, j'appelle votre attention sur le fait que cette situation fait également suite à la position adoptée par les partenaires sociaux de la branche dans le relevé de conclusions du 6 septembre 2005.

3) Sur les prélèvements sociaux dans les IEG

La Cour, enfin, considère que la conception du régime spécial des IEG crée une rupture d'égalité au détriment de la collectivité nationale. Elle relève en effet que, bien que le régime de base d'assurance maladie-maternité des IEG soit financièrement intégré au régime général, les cotisations des employeurs bénéficient de conditions dérogatoires au droit commun (assiette de cotisation dérogatoire et taux de cotisation inférieur au taux du régime général) ce qui pénaliserait financièrement le régime général. La Cour constate par ailleurs que l'intégration d'un étage complémentaire obligatoire dans le régime spécial permet aux employeurs d'être exonérés de certaines cotisations auxquelles elles seraient soumises si la couverture complémentaire maladie dans les IEG s'effectuait dans les conditions de droit commun (non application de la taxe sur les contributions des employeurs au financement de la prévoyance collective ni de la contribution sur le chiffre d'affaires des complémentaires santé). La Cour note enfin que sont également exonérées de ces cotisations les prestations complémentaires servies par les institutions sociales du personnel des IEG qui ne sont pas assimilables à des aides ou des secours.

Les différences d'assiette et de taux de cotisation relevées par la Cour résultent de la construction spécifique du régime spécial d'assurance maladie. Il en va de même de l'intégration d'un étage complémentaire obligatoire dans le régime spécial, qui constitue une particularité de la couverture maladie des IEG.

Pour autant, les pouvoirs publics partagent pleinement l'objectif de garantir la neutralité financière de l'intégration du régime spécial au régime général ainsi que celui d'assurer un traitement équitable des employeurs des IEG au regard des autres branches d'activité. Cette question appelle toutefois une appréciation globale des prélèvements sociaux dans la branche prenant en compte l'ensemble des spécificités qui ne sont pas systématiquement favorables aux employeurs (les allègements généraux de cotisations ne sont ainsi pas applicables dans la branche).

**REPONSE CONJOINTE DU PRESIDENT DE LA CAISSE CENTRALE
D'ACTION SOCIALES (CCAS) ET DU PRESIDENT DU COMITE DE
COORDINATION DES CAISSES MUTUELLES COMPLEMENTAIRES
ET D'ACTION SOCIALE (CMCAS)**

INTRODUCTION

**I. OBSERVATIONS PREALABLES COMMUNES A LA CCAS ET
AU COMITE DE COORDINATION DES CMCAS**

1 – La Cour prétend publier un rapport public thématique intitulé "les Institutions sociales du personnel des IEG : une réforme encore à faire" sans même attendre que soit terminé son contrôle du suivi des recommandations formulées dans son précédent rapport public thématique d'avril 2007. En effet, la Cour n'a pas à ce jour adressé aux organismes sociaux ses observations définitives qui devraient pourtant prendre en compte les réponses que les organismes ont formulées sur ses six relevés d'observations provisoires, par courriers des 19 octobre 2010 et 13 janvier 2011.

Rien ne justifie un tel empressement qui porte atteinte aux droits des organismes contrôlés et qui va à l'encontre des textes légaux et réglementaires régissant les modalités de contrôle de la Cour des comptes.

Dans ces conditions, il est demandé à la Cour de surseoir à cette publication tant que son contrôle en cours ne sera pas terminé.

2 – A supposer que par extraordinaire la Cour passe outre, les Organismes lui demandent de supprimer de son rapport ses références à "des procédures judiciaires".

En écrivant en effet "qu'il n'aborde pas non plus les suites des actions pendantes devant les Juridictions judiciaires", la Cour outrepassa ses pouvoirs, porte atteinte au secret de l'instruction, à l'image des organismes sociaux et au principe de neutralité qui s'impose à elle.

3 – S'il n'est pas critiquable que la Cour examine les modalités de fonctionnement des organismes de gestion des activités sociales des IEG, la CCAS et le Comité de coordination des CMCAS ne peuvent accepter que la Cour écrive, comme elle le fait à trois reprises dans son rapport que ce sont les Fédérations syndicales de salariés qui gèrent les activités sociales du personnel des IEG.

La CCAS rappelle que ses administrateurs sont nommés par arrêté ministériel sur proposition des Fédérations syndicales et qu'ils assurent seuls la gestion de l'Organisme par leurs délibérations prises en Conseil d'administration de la CCAS.

S'agissant du Comité de coordination des CMCAS, il est géré par la Session du Comité dont les membres sont élus par les membres des Conseils d'administration de toutes les CMCAS.

Il est donc demandé à la Cour de supprimer de son rapport ses propos relatifs aux Fédérations.

Les Organismes entendent faire les observations suivantes.

Le titre lui-même de ce projet traduit un parti pris dont le rapport sert les ambitions.

Ainsi la Cour affirme qu'un certain nombre des recommandations qu'elle a formulées dans son rapport public d'avril 2007 n'ont pas été mises en œuvre, et que d'autres ne l'ont été que partiellement.

Les organismes contrôlés contestent cette appréciation ; leurs observations à ce titre apparaissent au chapitre V « Critiques du bilan de la mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour dans son rapport public d'avril 2007 ».

Il faut cependant d'ores et déjà souligner que sur les 34 recommandations dont la Cour prétend qu'elles n'ont pas ou insuffisamment été mises en œuvre, 7 ne relèvent pas des pouvoirs des organismes sociaux, mais des employeurs ou des pouvoirs publics, 11 ne tiennent pas compte de l'évolution de la législation.

Il faut aussi souligner que sur les 16 recommandations qui relèvent des organismes sociaux et des textes en vigueur, 15 ont été mises en œuvre ou sont en cours d'entrée en application.

Une démarche objective aurait dû conduire la Cour des comptes à intituler son rapport : « une réforme engagée »...

Le parti pris que traduit le titre même de ce rapport relève d'une logique politique qui affecte l'ensemble des travaux du contrôle.

En 2007, guidé par la démarche du « ce qu'il fallait démontrer », le précédent rapport affirmait dès son introduction « de ce fait, ils (les Organismes sociaux) sont de plus en plus inadaptés au monde actuel ». Comme d'ailleurs les conclusions du précédent contrôle, conduit en 1990, il était 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 ».

Aujourd'hui encore, la Cour outrepassé encore ses pouvoirs en violation de la loi.

En effet, au lieu d'apprécier la situation des activités sociales en fonction des règles qui les régissent et d'en contrôler l'application, méthode conforme à l'esprit et à la lettre des prérogatives légales de la Cour, cette dernière s'attache à critiquer les textes légaux et réglementaires applicables aux organismes contrôlés et à militer pour leur modification.

Cette approche, qui s'inscrit dans le prolongement du précédent contrôle, est indéniablement un outil destiné à argumenter en faveur de la remise en cause des droits sociaux des personnels des industries électriques et gazières en suggérant que les activités sociales soient, demain, régies par les règles du droit commun.

Pour assurer cet objectif, la Cour continue de se refuser à prendre en compte, tout au long de son analyse, les spécificités et les particularités du Statut comme elle l'a déjà fait en 2007.

Au moment où la loi Nome organise un véritable hold-up de l'électricité financée par les consommateurs, la Cour pourrait fort judicieusement noter le parallèle entre un statut pour l'ensemble des personnels actifs et retraités de toutes les entreprises de la branche et la sécurité d'approvisionnement due aux Français, la nécessaire réactivité des électriciens et gaziers reconnue par tous en temps de tempête et autres catastrophes.

Oui les activités sociales des IEG fédèrent le personnel et participent au bouclier social contre la mise en concurrence des salariés entre eux.

Cela gêne peut-être mais ceci est un gage de sécurité pour les salariés, pour les entreprises et au final pour les usagers !

Les arguments réintroduits, contrôle après contrôle, n'en font pas pour autant une vérité.

Ils servent l'ambition dogmatique de changer en profondeur le cadre juridique des Organismes sociaux, et de diminuer de fait les droits des salariés de la branche des IEG. C'est sans doute pour cette raison que la Cour déplore que le ministre de l'industrie n'ait pas modifié les textes dans le sens voulu par la Cour. Admettre ces raisons serait nier que le statut national, les droits des salariés actifs et retraités de la branche des IEG, attachés à ce statut, sont le fruit de négociations entre les fédérations syndicales, le patronat de la branche et le gouvernement.

C'est ainsi que s'agissant des structures de la CCAS, du Comité de coordination des CMCAS et des CMCAS, de leur fonctionnement et de leurs missions, la Cour développe, à partir de sa critique des textes réglementaires applicables, des propositions, sinon des injonctions, sur lesquelles les organismes contrôlés ne sont pas juridiquement habilités à répondre, ceux-ci n'étant comptables que de leur seule gestion.

Il en est notamment ainsi lorsque la Cour préconise, par exemple, de modifier le nombre des CMCAS ou bien encore d'instaurer un représentant des employeurs au sein des organismes sociaux.

Le caractère exorbitant des pouvoirs que la haute juridiction s'arroge ainsi est d'autant plus grave que la Cour rend impossible l'instauration d'un

débat contradictoire et porte atteinte à l'égalité de traitement entre les partenaires sociaux.

Un grand nombre de sujets traités par la Cour, y compris ses propositions, relèvent de la négociation entre les fédérations syndicales et les pouvoirs publics, et/ou de la négociation collective avec les employeurs dans le cadre de la branche.

Depuis notamment la loi du 10 février 2000 sur la modernisation et le développement du service public de l'électricité, des accords professionnels peuvent compléter dans des conditions plus favorables aux salariés, les dispositions statutaires actuelles, ces accords étant négociés par les organisations syndicales représentant les salariés et le groupement d'employeurs des industries électriques et gazières. Or, la Cour fait des propositions de modifications qui interfèrent avec le champ de la négociation collective et renvoient les acteurs sociaux à cette même négociation.

En s'immisçant dans ce qui relève de la négociation collective, la Cour va bien au-delà de ses prérogatives et affiche clairement les enjeux de son contrôle en mettant son poids dans la balance pour la remise en cause de conquêtes sociales.

Si les organismes contrôlés n'ont pas plus que la Cour, compétence pour s'immiscer dans cette négociation, ni pour se substituer aux organisations syndicales pour en faire la critique, l'égalité des armes n'est plus assurée et le libre jeu de la négociation collective en est altéré au détriment des organisations syndicales.

Dans la mesure où les activités, dont ils ont la charge, en sont nécessairement menacées, les organismes ne peuvent qu'en exprimer la plus vive inquiétude et alerter tous ceux auxquels bénéficient ces activités.

On rappellera, d'ailleurs, que les organes délibérants des organismes disposent d'une légitimité qui n'a aucun égal dans aucune autre Institution.

Le taux de participation des agents aux élections relatives aux Organismes sociaux est bien supérieur à toutes les moyennes nationales. Cela témoigne de l'attachement des salariés à leurs activités sociales et à la possibilité pour eux d'exercer une fonction démocratique.

Les préconisations de la Cour 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. Ces préconisations n'ont pour but que de déposséder les salariés et leurs représentants élus de la maîtrise de leur patrimoine social.

Nombre de ces appréciations apparaissent subjectives ou d'opportunité, en tout cas étrangères à ce qui relève de la mission de la

Cour, à savoir le contrôle du respect des textes législatifs et de la qualité de la gestion.

En l'état, le rapport public porte sur des objets échappant au champ de compétence de la Cour et excédant ses prérogatives et le cadre de ses missions, comporte des considérations partisans incompatibles avec l'obligation de neutralité, d'impartialité et d'objectivité qui s'impose à la Cour.

Une telle approche jette le discrédit sur les analyses et les conclusions de la Cour.

C'est sous ces réserves fondamentales et de principe, que la CCAS et le Comité de coordination des CMCAS entendent apprécier, discuter, réfuter, les observations faites par la Cour, étant entendu que la forme du contrôle et le parti pris de ses conclusions conduisent, en l'état, les organismes à le contester et à réfuter, par principe et dans leur ensemble, les reproches, critiques, griefs mais aussi les suggestions et recommandations de la Cour, sauf pour ceux auxquels ils auront expressément souscrits.

II. OBSERVATIONS PREALABLES DU COMITE DE COORDINATION DES CMCAS

Depuis 2007, les organismes sociaux du personnel des IEG ne jouent plus aucun rôle dans la gestion des prestations en matière d'assurance maladie et maternité du régime spécial de sécurité sociale des IEG.

En effet, depuis le 1er avril 2007, la gestion a été transférée à la Caisse d'Assurance Maladie des IEG (CAMIEG), créée par un décret du 30 mars 2007 ainsi qu'à la Caisse Primaire d'Assurance Maladie des Hauts de Seine (CPAM 92) qui prend en charge une partie des tâches de gestion.

La Cour n'est donc pas habilitée à traiter du régime spécial de Sécurité Sociale des IEG dans son rapport public thématique consacré aux "Institutions sociales du personnel des IEG".

Dès lors, le Comité de coordination des CMCAS est particulièrement bien fondé en droit à demander à la Cour de supprimer de son rapport la partie qui y est consacrée et ce d'autant plus que la Cour indique elle-même que ses conclusions relatives au transfert à la CAMIEG de la gestion du régime spécial des IEG ont été intégrées dans son rapport annuel 2010 sur l'application des lois de financement de la Sécurité Sociale publié.

Si la Cour persiste dans ces observations, tout en se réservant toutes voies de droit à cet effet, le Comité entend souligner :

• Les observations sur la CAMIEG ne concernent pas le Comité de coordination, ni les CMCAS.

Pourtant, la Cour prétend faire porter au Comité et aux CMCAS une part de responsabilité des dysfonctionnements actuels de la gestion des prestations.

La Cour omet le silence des autorités de tutelle et fait une analyse partielle qui ne tient pas compte de l'investissement dont ont fait preuve tous les personnels des CMCAS dans cette période.

La Cour occulte totalement le fait que la gestion transitoire par le Comité de coordination a été refusée par une lettre de la DIDEME (octobre 2006) interdisant ainsi au Comité d'anticiper toutes les opérations concernant le régime.

Comment, dans ces conditions, le Comité aurait-il pu anticiper des travaux dont il n'avait ni la maîtrise ni la responsabilité ?

Par ailleurs, la précipitation de la centralisation a perturbé considérablement le travail qui était en cours dans les CMCAS sur le RNIAM (Registre National d'Identification de l'Assurance Maladie) et la construction d'un fichier unique.

L'élaboration de celui-ci n'a pu se concrétiser pour être livré dans les meilleures conditions. Tout d'abord, du fait de l'éclatement des IEG et de la difficulté d'obtenir des données fiables, y compris avec la CNIEG, et ensuite compte tenu du départ de nombreux agents des prestations dans les IEG.

• Par ailleurs et du fait de la défaillance des employeurs, la situation des structures professionnelles de proximité dans les DOM et en CORSE n'est toujours pas réglée.

En effet, l'article 23 prévoit au D du paragraphe 5 la mise en place d'emplois "partagés" pouvant assumer un rôle d'accueil dans les domaines des activités sociales et du régime spécial.

Le retard de la mise en œuvre de ces emplois "partagés" est préjudiciable et impacte directement l'organisation de ces CMCAS et les assurés sociaux qui, du fait de leur situation d'éloignement et d'isolement insulaire, se retrouvent sans moyen sur le régime en proximité.

REPONSES COMMUNES DU PRESIDENT DE LA CCAS ET DU PRESIDENT DU COMITE DE COORDINATION DES CMCAS

Sans entrer dans le détail des allégations de la Cour, les Organismes sociaux et mutualistes entendent faire valoir leurs propres analyses permettant d'appréhender ce qu'ils sont, ce que sont leurs réalisations, leurs objectifs et les enjeux de leurs évolutions.

**I. UNE PRESENTATION DES ACTIVITES SOCIALES DU
PERSONNEL DES IEG FAUSSEE ET INCOMPLETE**

La Cour persiste à soutenir que le statut du personnel des IEG n'est pas clair en ce qui concerne ses dispositions relatives aux activités sociales, que de nombreuses incertitudes affectent leur régime juridique et que le droit en vigueur est inadapté.

Une telle présentation ne correspond pas à la réalité.

Aussi, la CCAS et le Comité de coordination des CMCAS entendent rappeler à nouveau que 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.

1. Les organismes sociaux des IEG sont régis par des textes clairs et sont soumis aux règles du droit privé

La loi de nationalisation du 8 avril 1946 et le statut national du personnel des IEG, créé par décret le 22 juin 1946 et modifié à de nombreuses reprises jusqu'à ce jour, ont mis en place un système dérogatoire au droit commun du travail mais soumis aux règles du droit privé, sans qu'il puisse y avoir une quelconque équivoque en ce sens.

Quand bien même les organismes sociaux n'entrent pas dans des modèles préétablis, il n'y a pas d'incertitude quant à leur nature juridique.

Et 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.

Le décret n°2007-489 du 30 mars 2007, modifiant les articles 23, 25 et 31 du statut en complétant les règles de fonctionnement, d'organisation et de mission desdits organismes constitue s'il en était besoin la preuve que les activités sociales sont soumises à des textes récents et particulièrement clairs.

- Les CMCAS

Jusqu'à la création de la CAMIEG, les CMCAS étaient des organismes qui, d'une part assuraient la gestion du régime spécial de la sécurité sociale des IEG au terme de l'ancien article 23 du statut et, d'autre part, géraient les activités sociales telles que prévues à l'ancien article 25 dudit statut, à l'exception de celles dont le caractère ou l'importance exige qu'elles soient gérées sur le plan national.

Depuis que le régime spécial de sécurité sociale des IEG est géré par la CAMIEG, les CMCAS ont aujourd'hui pour seule mission de gérer les activités sociales (voir le nouvel article 25 § 2).

Quant au paragraphe 1-1 du nouvel article 25 du statut, il stipule que les CMCAS sont dotées de la personnalité morale.

Par ailleurs, les règles budgétaires des CMCAS sont fixées par les paragraphes 6 et 7 du nouvel article 25.

Au surplus, le décret précité de 2007 est venu préciser que les CMCAS sont soumises à un règlement commun qui est établi par le Comité de coordination (article 25 §1-1 du statut).

Le règlement commun des CMCAS, qui a été adopté et dont la Cour a eu communication, montre que leurs règles d'organisation et de fonctionnement, leur objet, leur organisation financière, leurs règles de gestion et leurs missions sont clairement définis.

L'assujettissement au droit privé des CMCAS n'a jamais été contesté et sur ce point on peut rappeler que les contentieux qui ont pu concerner les CMCAS ont toujours relevé des juridictions judiciaires.

- Le Comité de coordination des CMCAS

En l'état actuel des textes, le Comité de coordination, qui a la personnalité morale, a pour mission de :

- représenter les CMCAS auprès des autorités de tutelle,*
- exprimer son avis et formuler des propositions sur les questions d'ordre général intéressant les CMCAS,*
- répartir entre les CMCAS et la CCAS les ressources du budget des activités sociales dans les conditions fixées au paragraphe 7 du nouvel article 25.*

Par ailleurs, le nouvel article 25 du statut issu du décret du 30 mars 2007 donne la possibilité au Comité de « décider dans un souci d'égalité de traitement sur le territoire national, le niveau, la nature et les modalités des dépenses à engager au titre des dépenses de la médecine de soins et de l'action sanitaire et sociale et de gérer les fonds qui y sont destinés ».

Les pouvoirs publics ont modifié le statut par décret du 17 avril 2002 pour permettre une meilleure prise en compte par les CMCAS des décisions du Comité. C'est ainsi que l'ancien article 23 § 6 du statut a mis en place une Assemblée Générale des CMCAS « chargée de la détermination et du suivi des principes directeurs des budgets de la gestion administrative applicables à l'ensemble des caisses ».

Et plus récemment encore, le décret du 30 mars 2007 est venu compléter le rôle de l'Assemblée Générale des CMCAS : en effet, le nouvel article 25 § 1-3b qui a maintenu la disposition précitée prévoit en outre que l'Assemblée Générale établit son règlement intérieur, examine les bilans du Fonds national d'action sanitaire et sociale et peut définir un cadre de cohérence pour les projets d'action envisagés par les CMCAS.

Il faut indiquer au surplus que le Comité de coordination est doté d'un règlement qui est établi par le Ministre chargé de l'énergie sur proposition dudit Comité (paragraphe 1-3 du nouvel article 25).

Les textes régissant le Comité sont donc là encore particulièrement clairs et précis.

Enfin, il n'est pas contestable que le Comité, tout comme les CMCAS, est assujéti aux règles du droit privé.

On doit également préciser que le décret précité de 2007 a maintenu le principe selon lequel le Comité de Coordination est dépourvu de tous moyens de coercition à l'égard des CMCAS.

- La CCAS

Le décret précité du 30 mars 2007 a maintenu les prérogatives de la CCAS.

La CCAS, dotée de la personnalité morale, est chargée de gérer les activités sociales dont le caractère général ou l'importance exige qu'elles soient gérées sur le plan national, ainsi que les systèmes de compensation qu'il apparaîtrait nécessaire d'établir entre les CMCAS pour faciliter la gestion, par celles-ci, d'activités sociales d'intérêt général mais dont les charges ne seraient pas normalement réparties sur l'ensemble des caisses (nouvel article 25 §1).

Ce sont notamment (nouvel article 25 §2) :

- les colonies de vacances, maisons de cure, de repos, de retraite...,*
- les indemnités à verser pour les enfants séjournant dans les colonies de vacances ou en placement familial,*
- l'administration et la gestion du centre de diagnostic supérieur,*
- les vacances d'adultes,*
- les assurances privées pour le compte du personnel,*
- les sports d'hiver,*
- l'organisation des épreuves sportives, des manifestations littéraires, artistiques, scientifiques sur le plan national ou international.*

Par ailleurs, l'article 25 du statut national fixe de façon particulièrement claire les règles de fonctionnement et les règles budgétaires de la CCAS qui est, elle aussi, un organisme de droit privé.

Le juge administratif tout autant que le juge judiciaire ont été amenés à le confirmer.

2. Les particularismes des activités sociales du personnel des IEG ont été confirmés récemment par le législateur et les pouvoirs publics

La Cour continue de prôner l'alignement du régime des organismes sociaux du personnel des IEG sur le droit commun.

La Cour, outrepassant ses prérogatives légales, veut ainsi imposer au législateur et aux pouvoirs publics ses propres solutions marquées du sceau de l'idéologie ultra libérale.

Ce faisant, elle se refuse à tenir compte des diverses originalités du statut qui ont été maintenues et même renforcées depuis ces dernières années.

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 que d'un débat entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics.

2.1. Des organismes spécifiques confirmés par la loi

Si par la loi du 9 août 2004, des comités d'entreprises sont instaurés dans les entreprises de la branche, cela ne remet pas en cause les spécificités des organismes sociaux dans les IEG. En effet, les comités d'entreprise ainsi créés se substituent à la filière des comités mixtes à la production, pendant qu'est confirmée la compétence exclusive des organismes existants pour ce qui concerne les activités sociales et leur gestion.

2.2. Des activités sociales ouvertes aux retraités des entreprises de la branche des IEG

On doit, à nouveau, rappeler que les activités sociales des IEG ont été instaurées en 1946 pour renforcer l'efficacité des services publics de l'électricité et du gaz d'où le fait que 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 retraités des IEG, ce qui implique également que les activités sociales sont communes à l'ensemble des entreprises de la branche.

De ce point de vue, il n'est pas inutile de préciser qu'à ce jour, si tous les salariés actifs et retraités de la branche des IEG, bénéficiant du statut et, quelque soit leur entreprise, ont accès aux activités sociales, certaines des entreprises ne participent pas au financement de leurs activités sociales et cette anomalie doit être réparée.

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.

Et alors que l'article 1^{er} du statut stipule qu'il s'applique à l'ensemble du personnel des entreprises de production et de distribution, la loi NOME du 7 décembre 2010, portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, a étendu le champ d'application du statut national du personnel des IEG aux entreprises, notamment de commercialisation et de fourniture de l'électricité et du gaz, qui s'en étaient soustraites en excipant de l'absence de mention expresse de ces activités dans le statut national du personnel.

Ainsi, au terme de l'article 25 de la loi NOME, le bénéfice du statut des IEG est étendu à tous les personnels « en situation d'activité ou d'inactivité, en particulier, celui des entreprises de production, de transport, de distribution, de commercialisation et de fournitures au client final d'électricité ou de gaz naturel sous réserve qu'une convention collective nationale du secteur de l'énergie, qu'un statut national ou qu'un régime conventionnel du secteur de l'énergie ne s'applique pas au sein de l'entreprise. »

2.3. L'action sanitaire et sociale : une activité sociale

Le décret précité du 30 mars 2007 conforte un des particularismes du statut en maintenant le classement de l'action sanitaire et sociale des organismes sociaux dans les activités sociales de l'article 25 du statut, et en donnant pour la première fois la possibilité au Comité de coordination de gérer, au niveau national, un fonds relatif aux dépenses de la médecine de soins et de l'action sanitaire et sociale.

Par ce décret, les pouvoirs publics reconnaissent ainsi l'efficacité des actions menées par les organismes en matière d'action sanitaire et sociale au profit des électriciens et des gaziers.

Et, s'agissant de ce type d'activité sociale, il convient de rappeler, que contrairement à ce que soutient la Cour, les concours financiers des organismes sociaux des IEG en matière d'action sanitaire et sociale n'ont pas de caractère systématique et sont attribués en fonction de la situation personnelle des bénéficiaires.

Ce sont donc bien des aides ou des secours non assujettis à l'impôt.

2.4. Des activités sociales contrôlées

Contrôle après contrôle, la Cour persiste à regretter l'absence des employeurs dans les instances délibérantes des organismes sociaux des IEG et à prôner un alignement sur le droit commun pour conférer aux employeurs des organismes sociaux des IEG des prérogatives identiques à celles des employeur de droit commun.

Le droit commun ne constitue 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 main 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.

La Cour préconise la transformation de la CCAS en un comité d'entreprise et ce, tout particulièrement pour imposer la participation des employeurs 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 délibérantes, 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.

C'est au surplus, au prix d'une méconnaissance totale 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. Le droit commun ne réserve aucune prérogative aux employeurs s'agissant des activités sociales !

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

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

Ce sont d'ailleurs de telles évidences que même l'entreprise EDF avait dû en convenir dans ses réponses au rapport public thématique de 2007.

« Doter les employeurs et les institutions sociales des 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 prévu 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 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. (Pages 159 du rapport public). »

En tout état de cause, il n'appartient ni à la CCAS 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 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.

3. Le financement particulier des activités sociales : 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 production, de distribution et de fourniture de l'énergie au financement de l'activité sociale du personnel relevant du statut.

Il permet l'accès aux activités sociales non seulement aux actifs mais également aux retraités.

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 retraités 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.

La Cour oublie également de rappeler que les activités sociales ne bénéficient pas seulement aux actifs mais également aux retraités, particularité importante du statut.

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.

Le nivellement suggéré par la Cour retirerait aux organismes le moyen de faire face à leurs missions statutaires.

La Cour omet enfin de préciser que le secteur des IEG a produit jusqu'ici une énergie considérée comme l'une des plus sûres et des moins chères dans le monde, tout en permettant à ses salariés de bénéficier d'un statut social parmi les plus avancé grâce notamment à son mode de financement.

Pour s'opposer aux modalités actuelles des activités sociales, la Cour, pour la première fois, soutient que le prélèvement du 1% sur les recettes des IEG équivaut à un prélèvement indirect sur l'électricité et le gaz facturé aux consommateurs résidant en France et qu'il est donc analogue à un impôt sur la consommation.

Quel beau slogan offert à tous les détracteurs des activités sociales des IEG, si ce n'est que l'appréciation de la Cour est totalement erronée...

Quelle est véritablement la nature du 1% ?

La réponse est simple et ne souffre d'aucune hésitation.

Le 1% n'est ni une cotisation sociale, ni une taxe parafiscale, encore moins un impôt.

L'impôt est un prélèvement effectué par voie d'autorité et destiné à alimenter le budget d'une personne publique. Il est prélevé sans contrepartie directe en vue de couvrir des charges publiques. Quant au recouvrement de l'impôt, il est assuré par les agents des administrations fiscales : à savoir les comptables du Trésor et les comptables de la direction générale des impôts.

Aucun de ces éléments et critères ne se retrouve s'agissant du 1%.

Certes, la vente de l'électricité et du gaz constitue l'assiette du calcul du prélèvement du 1%. Mais ce n'est pas parce que la vente des biens et

services sert d'assiette au calcul de la taxe sur la valeur ajoutée que l'on peut en conclure que le prélèvement du 1% s'apparente à un impôt.

La prise en compte des recettes des entreprises assurant la production, le transport, la distribution, la commercialisation et la fourniture d'électricité ou de gaz constitue simplement un mode de calcul du financement des activités sociales.

Il ne peut donc y avoir aucune analogie avec un impôt, quel qu'il soit.

En définitive, le 1% est une contribution privée des entreprises de la branche au financement des activités sociales des personnels relevant du statut : la contribution patronale aux activités sociales et culturelles.

En réalité, 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.

C'est la raison pour laquelle la Cour préconise le remplacement du 1% par une contribution assise sur la masse salariale.

L'alignement sur le minimum du droit commun suggéré par la Cour ne pourrait avoir d'autres conséquences 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 compétence de la CCAS, du Comité et des CMCAS.

Il faut néanmoins relever, comme le fait la Cour elle-même, sans pour autant en tirer les conséquences évidentes qui en résultent, comme elle le devrait, que l'assiette du 1% n'étant pas connue, les organismes sociaux ne peuvent apprécier s'ils reçoivent l'intégralité des produits qui leur sont dus.

La modification unilatérale par EDF de l'assiette du prélèvement du 1% conduit à un manque à gagner estimé par la Cour de 180M€ pour les Organismes sociaux pour la période de 2005 à 2009. Cette situation est inadmissible.

Nous demandons que ces sommes indument soustraites aux organismes sociaux leur soient reversées.

Par ailleurs, il faut aussi souligner que la Cour doit reconnaître qu'une partie des entreprises qui vendent de l'électricité et du gaz ne paye pas le 1% dû.

Dans son précédent rapport en 2007, la Cour demandait qu'il soit mis fin à cette anomalie. Ce n'est toujours pas le cas à ce jour. L'Etat, comme c'est son rôle, doit rappeler les Entreprises à leurs obligations. Nous portons à votre connaissance qu'une pétition à l'initiative des organismes sociaux sur la question du 1% a été signée par plus de 90 000 bénéficiaires.

Pour autant, il faut constater que la Cour non seulement n'en donne pas le détail, mais également se montre curieusement avare de préconisations précises 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.

De plus, depuis l'ouverture des secteurs de l'énergie à la concurrence, toutes les entreprises de la branche des IEG ne sont toujours 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 du personnel actif et retraité des IEG.

4. Les apports des activités sociales

Pour les besoins de sa démonstration, la Cour omet tout ce qui fait l'exemplarité des activités sociales des IEG, c'est-à-dire les réponses qu'elles apportent aux besoins sociaux et attentes de plus de 600.000 bénéficiaires. Les activités sociales doivent en effet veiller à une mise en adéquation permanente de leurs offres aux besoins évolutifs des bénéficiaires, intégrant les problèmes financiers, de santé, ou autres, pour favoriser l'accès de tous sans exception aux vacances, aux loisirs...

La Cour omet également de préciser que la CCAS, acteur majeur du tourisme social, a un rôle à jouer dans la préservation et le développement de ce secteur.

Les organismes sociaux entendent rappeler que les activités sociales, ce sont notamment tel que cela résulte des chiffres 2009 :

- En matière de vacances :

La volonté de faire du droit aux vacances pour tous, une réalité vécue.

La démarche de la CCAS, et plus largement des CMCAS, est d'offrir aux électriciens et gaziers toujours plus de places de vacances à des coûts de séjours avantageux, pour parvenir à l'affectation de tous ceux qui souhaitent partir en vacances.

La CCAS opère pour cela un renforcement de son réseau propre et coopère avec d'autres acteurs du tourisme social (conventions, SCI).

Plusieurs formules de vacances proposées aux bénéficiaires (vacances destinations, séjours passion et événements, voyages solidaires et tourisme responsable, vacances alternatives) ont permis à 395.182 bénéficiaires de partir en vacances en 2009.

35.000 jeunes de 4 à 17 ans ont été accueillis dans 1.511 séjours.

814 personnes en situation de handicap sont parties dans le cadre de 805 séjours pluriels d'automne 2009 à l'été 2010, dont 422 enfants. Des séjours bleus dédiés aux personnes âgées sont également organisés dans 11 centres de tourisme CCAS, ainsi qu'un séjour pour les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer.

La CCAS dispose de 204 centres de vacances dont 91 centres de vacances jeunes, tous accessibles aux mineurs en situation de handicap, d'allergie alimentaire ou de maladie chronique stabilisée. Une participation dans 37 SCI vient compléter ce patrimoine.

• En matière de culture :

En tant que facteur d'émancipation, l'accès à la culture, sous toutes ses formes, est un défi constant des organismes sociaux, CCAS et CMCAS.

Pour la CCAS, par exemple, plus de 1.700 interventions culturelles sont programmées sur les centres adultes et jeunes dont 1.200 spectacles vivants.

• En matière d'activités physiques et sportives :

Facteurs d'émancipation et de bien être physique et moral, les activités physiques et sportives sont constitutives de l'offre globale des activités sociales qui souhaitent en développer l'accès pour tous, partout et à tout âge.

Sont ainsi notamment proposés aux bénéficiaires :

- 171 séjours passion sport été/hiver,*
- 13 rencontres sportives nationales regroupant près de 4.000 participants,*
- 4 rencontres sportives internationales.*

• En matière de solidarité :

Plusieurs actions sont entreprises comme, par exemple :

- le déploiement de réseaux solidaires ayant pour objectif d'aller à la rencontre de personnes en difficultés ou victimes d'isolement, quelque soit leur âge,*
- la mise en place du chèque emploi universel (CESU) « petite enfance » utilisé pour les frais de garde d'enfants de 3 mois à 3 ans, et jusqu'à 7 ans pour les enfants en situation de handicap (7.000 chèques distribués en 2009),*
- le départ en vacances de 350 familles en difficulté sociale avec la Bourse Solidarité Vacances,*

- un appui financier à 53 projets d'aide au développement à l'international présentés par des agents des IEG.

• En matière de restauration :

En 2009, 6.074.257 repas ont été servis sur 164 points de restauration méridienne.

L'ambition des organismes sociaux est de rendre effectif l'accès à la restauration méridienne pour tous les salariés de la branche, y compris en travaillant à la mise en place de restaurants interentreprises.

• En matière d'assurances prévoyance :

Les organismes sociaux visent à offrir aux électriciens et gaziers une couverture unique regroupant tous les aspects assurantiels de la vie, permettant la solidarité intergénérationnelle et variant en fonction des situations familiales et des âges.

En 2010, 355.000 contrats d'assurances proposés par les activités sociales sont souscrits par les agents (pour mémoire, en 2009 ils étaient 280.000).

La Cour des Comptes, dans son rapport, affirme que « malgré ses demandes, la Cour n'a pas été destinataire du détail des versements effectués ». La CCAS a répondu à toutes les questions de la Cour sur le périmètre relatif aux versements des cotisations comme sur toutes les autres.

La Cour des Comptes par courrier du 30 novembre 2010 a demandé « le détail des sorties de trésorerie intervenues entre le 1er janvier 2005 et le 31 décembre 2009 au titre des « versements de cotisations IDCP », en indiquant leur montant, leur date de versement, le nombre de bénéficiaires ainsi que le montant le plus faible et le plus élevé par bénéficiaire ».

Le conseil d'administration du 13 janvier 2011 lui a communiqué les éléments suivants :

| <i>année</i> | <i>nombre d'adhérents</i> | <i>montants</i> |
|---------------------------------|---------------------------|-------------------|
| <i>1-01-2009 au 31-12-2009</i> | <i>1.266</i> | <i>4.386.400</i> |
| <i>01-04-2007 au 31-12-2008</i> | <i>2.467</i> | <i>8.424.550</i> |
| <i>01-04-2006 au 31-03-2007</i> | <i>1.385</i> | <i>4.768.530</i> |
| <i>01-04-2005 au 31-03-2006</i> | <i>1.441</i> | <i>5.178.505</i> |
| <i>01-01-2005 au 31-03-2005</i> | <i>11.126</i> | <i>19.437.990</i> |
| <i>total</i> | <i>17.685</i> | <i>42.195.975</i> |

Ainsi qu'un fichier sur le détail des sorties de trésorerie.

La CCAS a précisé dans sa réponse que d'une part, pour les exercices 2006 à 2009, les montants minimums et maximums sont respectivement 1.100 € et 4.600 € et d'autre part, pour l'exercice 2005 il y avait des

montants inférieurs en application de la décision du conseil d'administration du 14 décembre 2004 (montant compris entre 165 et 4.140 euros en fonction des paliers d'ancienneté et de l'année de sortie du contrat : le barème lui a été communiqué).

Ainsi contrairement à ce qui est relevé par la Cour la CCAS a satisfait aux demandes d'informations dont elle a été saisie.

II. LA REORGANISATION DES ACTIVITES SOCIALES

Depuis leur création et au fil des années, les organismes sociaux des IEG ont su prendre en compte à la fois les besoins des salariés et de leur famille, les réorganisations propres aux entreprises des IEG et s'ouvrir en permanence sur le monde qui les entoure et qui bouge autour d'elles.

Au début des années 2000, le conseil d'administration de la CCAS a lancé, auprès de ses bénéficiaires, une grande consultation intitulée « consult'action », qui lui a permis de vérifier l'adéquation entre les diverses décisions des organismes et les attentes des bénéficiaires. En 2004, la création de la branche des IEG, intégrant de nouvelles entreprises et donc de nouveaux salariés, a accéléré le processus de réflexion ainsi engagé et confirmé la nécessité de maintenir les particularités des activités sociales et de les adapter à ces nouvelles réalités.

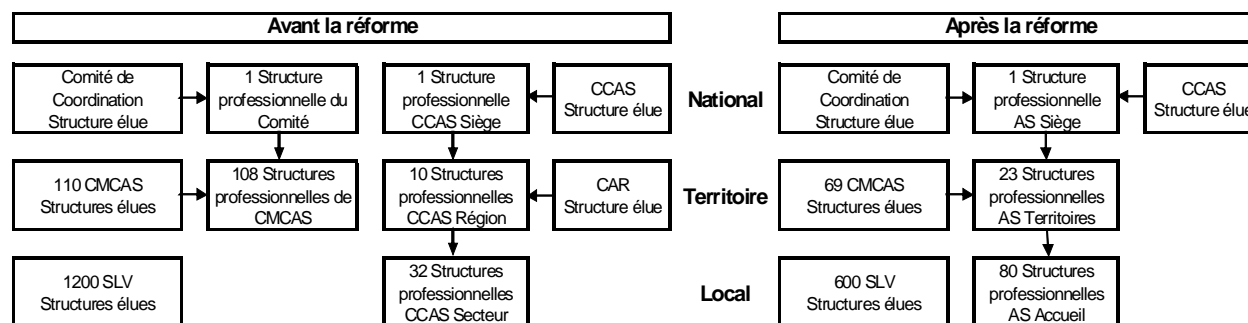
Contrairement à ce que prétend la Cour, la réorganisation des activités sociales de la branche des IEG n'est donc pas contrainte, mais elle est le produit de réflexions approfondies menées tant avec les bénéficiaires que dans le cadre du mouvement syndical porteur des orientations en matière de réponses aux besoins sociaux.

Il est regrettable que, sur ce point comme sur tant d'autres, la Cour ignore ainsi le travail réalisé depuis plusieurs années par les gestionnaires des activités sociales pour les réorganiser.

Si la Cour n'était pas animée du parti pris qui est le sien depuis le premier contrôle, elle aurait relevé ce travail, et rendu hommage aux acteurs de ces changements, en les encourageant à poursuivre le travail engagé, dont les objectifs tendent précisément à une rationalisation des organisations professionnelles permettant de dégager encore plus de moyens pour les bénéficiaires des activités sociales.

Mais, enfermée dans sa démarche, la Cour n'a d'autre préoccupation que de tenter de démontrer que la nouvelle organisation serait trop complexe, pour en déduire encore une fois que seul le droit commun serait de nature à répondre à la mission sociale attendue par les salariés des IEG.

Elle n'hésite pas pour cela à s'appuyer sur des schémas manifestement erronés alors que la réalité est toute autre ainsi que le démontre le schéma ci-dessous :



De fait, chacun peut mesurer qu'au-delà des activités sociales des IEG, ce sont les droits sociaux de droit commun qui sont ainsi visés avec comme seule « référence sociale », la rentabilité financière au profit des actionnaires et au détriment des droits des salariés.

S'agissant des activités sociales des IEG, la réforme entreprise ne s'est effectivement pas construite sur des critères de rentabilité financière, le bénéficiaire étant au contraire placé au cœur des enjeux. Elle est le fruit d'un travail en commun de la CCAS, du Comité de coordination et des CMCAS, chacun dans son champ respectif de responsabilité.

Elle est le produit de tout un processus qui conjugue à la fois l'esprit de responsabilité et la conviction qui animent les élus et les dirigeants professionnels, et porte la marque du professionnalisme du personnel travaillant dans les structures sociales des IEG.

Ce n'est pas en 2007 mais le 3 avril 2008 que, par délibération conjointe du conseil d'administration de la CCAS et de la Session du Comité de Coordination des CMCAS, le coup d'envoi de cette réorganisation a été donné. Toutes les étapes qui ont suivi cette décision ont été mûrement réfléchies, analysées, critiquées avant d'être formalisées. Les comptes-rendus du groupe de pilotage de ce vaste projet et les délibérations des diverses instances en font foi. Si l'avancement de ce projet impactant 650 000 bénéficiaires et 4 500 salariés a pu suivre un rythme inégal, la réforme est bien avancée et commence à rejoindre les objectifs que les organismes sociaux s'étaient fixés.

La réduction des charges administratives et la baisse des effectifs ne sont pas les seuls objectifs de cette réorganisation, parce que l'objectif premier est de répondre encore mieux aux attentes des bénéficiaires : la délibération du 3 avril 2008, décidant de la transformation, exprime clairement vouloir « ...orienter les moyens vers une meilleure réponse aux besoins des bénéficiaires... », ce qui vise bien évidemment aussi le champ des économies à réaliser dans les domaines des charges administratives et confirme la volonté des gestionnaires de réutiliser ces économies pour améliorer les actions proposées aux bénéficiaires.

Encore une fois, animée d'un autre état d'esprit, la Cour aurait pu, au travers de quelques exemples, constater la réduction du nombre de structures et donc des charges de fonctionnement au terme de la mise en place de cette réorganisation à la fois sur les instances élues et sur les organisations professionnelles, plutôt que d'affirmer de manière erronée que la réorganisation a généré « ...la reconstitution d'un réseau plus dense et plus complexe que le précédent ... ».

Ainsi, le tableau ci-dessous démontre la réduction considérable du nombre de structures :

| <i>Nombre de structures</i> | |
|---|--|
| <i>Avant</i> | <i>Après</i> |
| <i>10 directions régionales</i> | <i>23 territoires</i> |
| <i>10 Commissions Activité Régionales</i> | <i>5 Commissions par territoire</i> |
| <i>5 Commissions par CAR</i> | |
| <i>32 Secteurs Opérationnels</i> | |
| <i>110 CMCAS</i> | <i>69 CMCAS</i> |
| <i>10 commissions par CMCAS</i> | <i>10 Commissions par CMCAS</i> |
| <i>1.200 SLV</i> | <i>600 SLV</i> |
| <i>Soit un total de 2.512 structures</i> | <i>Soit un total de 1.497 structures</i> |

Ce travail, qui n'est bien sûr pas achevé, a été obtenu grâce à :

- la fusion des commissions du Comité de coordination et de la CCAS qui aboutit ainsi à une réduction importante des coûts de fonctionnement,

- la réduction de 110 à 69 CMCAS qui réduit de moitié les frais de fonctionnement grâce à la réduction du nombre de conseils d'administration, de commissions ainsi que des surfaces et donc des loyers accueillant les 41 CMCAS supprimées,

- la réduction de 1200 à 600 du nombre de SLV,

- la suppression de 10 directions régionales, 32 secteurs opérationnels et 45 structures professionnelles de CMCAS pour mettre en place 23 territoires, ce qui conduit de fait à rationaliser les surfaces occupées, la gestion des ressources et des moyens de fonctionnement, les outils de gestion,...

S'agissant du découpage des territoires, une cartographie, annexée aux délibérations des instances, a été réalisée par les services du Comité de coordination et de la CCAS. Ce travail a permis de déterminer des critères objectifs prenant en compte notamment le nombre de bénéficiaires actifs et retraités, leurs lieux de travail et de vie, la surface géographique couverte, l'implantation des institutions adultes et jeunes, celle des restaurants.

Il a ensuite débouché sur un pré-découpage de la France métropolitaine en 23 territoires (dont un pour la Corse) et proposé une organisation professionnelle cible en fonction des critères ci-dessus indiqués. Ces éléments ont été ensuite échangés avec les CMCAS, afin de parvenir à des décisions partagées à la fois par les acteurs nationaux et locaux.

Si la carte des services régionaux des entreprises de la branche ou celle des régions administratives n'a pas été retenue, c'est qu'elles ne

correspondaient pas aux réalités des besoins d'exploitation des activités sociales.

Par contre, contrairement à ce que la Cour indique, aucune délibération ne fait état d'un objectif de réduire le nombre de CMCAS de 110 à 42.

Au début d'année 2011, le résultat est le suivant :

- le nombre de CMCAS est passé de 110 à 69 sur l'ensemble du territoire national y compris la Corse et les DOM,*

- sur l'Ile-de-France, leur nombre est passé de 20 à 8. Cette évolution considérable des CMCAS de l'Ile-de-France, sans contrainte des structures nationales, mais avec la conviction et la détermination à la fois des élus et des professionnels nationaux et locaux, a conduit d'un commun accord à différer leur adhésion au processus de structure professionnelle commune avec la CCAS,*

- les 5 CMCAS des DOM, Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion et Saint-Pierre et Miquelon sont restées en l'état,*

- sur les 56 CMCAS qui couvrent le reste du territoire national, 45 ont adhéré au processus de structure professionnelle commune avec la CCAS,*

- le travail se poursuit avec les 11 CMCAS de province qui n'ont pas adhéré pour les convaincre de l'intérêt de cette démarche.*

A cet égard, c'est en ignorant que les CMCAS sont des entités juridiques indépendantes et que leurs conseils d'administration sont souverains que la Cour regrette que la réorganisation n'ait pas été contrainte par des règles imposées nationalement.

Pour ce qui est de la signature des diverses conventions entre la CCAS et les CMCAS adhérentes, il s'agit d'un problème de collecte et de recensement de ces contrats que les services de la CCAS s'emploient à régulariser.

Sur la configuration des territoires, c'est à tort que la Cour considère qu'elle tendrait à complexifier le fonctionnement des instances délibérantes.

En effet, il faut rappeler qu'un territoire est avant tout une structure opérationnelle construite pour mettre en place les décisions à la fois de la CCAS et des CMCAS adhérentes. Les territoires sont donc tous construits à partir d'une organisation professionnelle cible, définie nationalement, respectée dans les 23 territoires et en capacité d'accueillir, sans contrainte, les CMCAS qui n'ont pas encore adhéré.

Le territoire n'est nullement une instance délibérante, seuls les conseils d'administration de CMCAS ont un pouvoir de décision. Leur réduction de 110 à 69 tend au contraire à simplifier le processus de décision.

Ainsi, contrairement à ce que tente de démontrer la Cour, la cohabitation de CMCAS adhérentes avec des CMCAS non adhérentes ne perturbe en rien le fonctionnement professionnel des territoires qui n'ont de relation qu'avec les CMCAS adhérentes. Les CMCAS non adhérentes disposent de leurs propres structures professionnelles, seules responsables de la mise en œuvre de leurs décisions. Elles demeurent donc totalement indépendantes.

Certes, le Comité de coordination et la CCAS regrettent cet état de fait et comme déjà précisé ci-dessus, tout sera fait pour parvenir à l'adhésion de toutes les CMCAS.

La Cour émet des remarques contradictoires s'agissant de la réorganisation des activités sociales. Elle affirme que celle-ci serait intervenue sans souci d'économie et de rationalisation des coûts de gestion alors qu'elle relève, dans le même temps, que la CCAS a engagé une profonde réforme de ses structures et de ses modes de travail, et que l'évolution des structures permet à la fois :

- une rationalisation des modes de gestion,*
- une refonte globale des systèmes d'information,*
- un renforcement du contrôle budgétaire,*
- un système de comptabilité centralisé plus performant.*

La CCAS note que la Cour relève également l'évolution positive des objectifs et des méthodes de gestion de la CCAS.

S'agissant de l'efficacité du contrôle interne et de l'absence de commission de contrôle financier, la CCAS rappellera qu'elle n'est pas réglementairement tenue à une telle mise en place mais que, pour autant, son conseil d'administration a décidé en juin 2010 de mettre en place un comité d'audit, sous la présidence du trésorier général, avec la présence d'un représentant de chaque délégation syndicale et du directeur financier, dont la mission est de :

- vérifier la fiabilité et la qualité des informations fournies dans les comptes et porter une appréciation sur la pertinence et la permanence des méthodes comptables adoptées pour l'établissement des comptes,*
- porter une appréciation sur la qualité du contrôle interne, notamment la cohérence des systèmes de mesure, de surveillance et de maîtrise des risques et proposer, en tant que de besoin, des actions complémentaires à ce titre,*
- suivre les interventions de l'audit interne et des commissaires aux comptes et s'assurer de la mise en œuvre des recommandations d'audit formulées suite à leurs travaux.*

La Direction Générale de la CCAS a par ailleurs décidé, en 2010, de créer une Direction de l'Audit et du Contrôle Interne.

Pour ce qui est de l'évolution de son règlement intérieur et de son adaptation à la réorganisation de ses structures, la CCAS a décidé, en début d'année d'intégrer ce travail dans son plan d'action 2011, anticipant ainsi la remarque de la Cour sur ce point.

III. LES ACHATS

La CCAS, le Comité de coordination les CMCAS n'ont pas à appliquer les dispositions communautaires, transposées en droit interne par l'ordonnance du 6 juin 2005 et ses décrets d'application en matière d'achats, dès lors, qu'ils ne répondent pas à la définition de pouvoirs adjudicataires au sens des directives communautaires, leurs activités ne visant pas à la satisfaction d'un intérêt général, au sens de l'article 3 de l'ordonnance précitée, mais d'un but spécifique.

Il convient également de rappeler que la Cour lors de son précédent contrôle a considéré que le code des marchés publics ne leur était pas applicable.

La Cour oublie également de signaler que c'est à partir d'une volonté forte du conseil d'administration que s'est mise en place une politique « achats » à la CCAS. Par conséquent, plutôt que d'intituler son paragraphe sur les achats « des carences constatées », la Cour aurait été plus objective et mieux inspirée d'écrire « des efforts à poursuivre ».

En effet, depuis 2007, les principes qui définissent le fonctionnement de la commission des marchés et de la politique « achats » sont mis en œuvre, appliqués et respectés.

Si la CCAS n'a pu instituer, aussi vite qu'elle l'aurait souhaité, sa filière métier Achats, c'est en raison des blocages de la Direction de la Demande et des Marchés Energétiques (DIDEME) qui a refusé d'en valider l'organigramme. La CCAS a donc été contrainte de se priver des compétences professionnelles existantes au sein des IEG.

Pour autant, animée par la volonté d'avancer, la CCAS s'est lancée dans une démarche de formation longue durée de son personnel et a sollicité l'appui d'un prestataire externe. Les équipes de ce prestataire ont contribué au déploiement de la politique « achats » et, grâce à leurs compétences et méthodologie, ont permis aux acheteurs de la CCAS de se professionnaliser.

C'est également à tort que la Cour affirme qu'il n'y a pas de recensement exhaustif des achats. En effet, la filière Achats connaît parfaitement le montant des achats réalisés puisqu'elle procède chaque année à leur répartition en 15 segments à partir des données comptables (ELODIE et MELODIE) comme cela a été communiqué à la Cour.

A cet égard il faut souligner que les dépenses en matière de prestations intellectuelles recouvrent l'ensemble des dépenses liées à l'activité de la CCAS en matière d'assurance, d'entretien du patrimoine, de communication, d'informatique et ressources humaines. Si certaines sont régulières (assurance, communication, patrimoine), d'autres sont exceptionnelles et découlent de la situation de blocage des postes par les employeurs et la DIDEME, ce qui explique notamment le recours aux prestataires informatiques et à l'intérim pour la comptabilité.

Si les résultats ne sont pas encore à la hauteur de ce qui est poursuivi la CCAS a parcouru beaucoup de chemin avec la création de la Filière Achat et de la commission des marchés en 2007. Ainsi malgré tous les obstacles rencontrés et indépendants de sa volonté, malgré les faibles effectifs de la filière, malgré du personnel en cours de formation, la CCAS a réalisé 64 appels d'offre, sollicité 690 fournisseurs, mis en place 23 marchés nationaux et généré des économies de près de 6 M€.

La montée en charge des volumes d'achats adressables, tout autant que la professionnalisation globale de la filière métier Achats, prouvent, s'il le fallait, que les organismes sociaux sont sur la bonne voie.

IV. LA POLITIQUE DE VACANCES DE LA CCAS

La politique du conseil d'administration de la CCAS vise, depuis son origine, la recherche de la satisfaction du droit au départ en vacances de tous, quels que soient sa situation familiale, sociale, économique, son état de santé ou encore son âge.

Cette ambition s'assortit d'un deuxième objectif, d'égale importance, permettre l'accès à des vacances de qualité. La CCAS entend par là que les vacances, au-delà du simple repos auquel chacun peut aspirer, sont aussi des temps de découverte, d'épanouissement et de socialisation, nécessaires au bien-être mental et social.

Au fil des décennies, du fait de la démocratisation du départ en vacances, du développement des moyens de locomotion, de l'allongement de la durée de vie en bonne santé, l'aspiration au départ en vacances et séjours des foyers d'actifs et retraités de la branche des industries électrique et gazière s'est légitimement et continuellement renforcée.

1. Les achats de prestations de séjours

La CCAS a, de ce fait, toujours recherché les moyens de développer des capacités d'accueil supplémentaires en exerçant une vigilance particulière sur les temps d'activités proposés durant les séjours.

Elle a agi sur son propre réseau, en en faisant évoluer la structure et le volume, mais aussi au moyen de partenariats et conventionnements permettant de diversifier les types de séjours et les lieux proposés. Ces évolutions ont été conduites principalement pour passer les pointes de saison

où les demandes se portent de manière très concentrée dans les périodes 14 juillet - 15 août ainsi que février à la neige, mais aussi avec la création de nouveaux types de séjours destinés à séduire une partie des ouvrant-droits ne se reconnaissant pas dans l'offre plus classique des séjours « destinations ».

C'est ainsi que le montant des achats de prestations de vacances a effectivement progressé entre 2005 et 2009, passant de 26,2 à 47M€, démentant le grief de la Cour qui prétend que l'accroissement du produit du 1% n'aurait pas été utilisé au développement de nouvelles activités sociales.

Cette politique d'achat de séjours vient d'être réexaminée en prenant en compte le GIE VLA et l'acquisition de la CIAT.

Elle contribue à :

- consolider le tourisme social,
- ne pas léser les intérêts des électriciens et gaziers,
- servir leur droit au départ en vacances de qualité, avec des tarifs dégagés des surcoûts de la gestion à but lucratif pratiquée par le tourisme marchand.

2. La fréquentation

Concernant la fréquentation dans les centres de la CCAS, le nombre de nuitées diminue de 222.507 entre 2005 et 2009 (source CCAS direction de l'exploitation). La baisse n'est que de 6,4%.

Pour 2010, cette baisse est ramenée à 2,5 %.

La fréquentation progresse de 4,3% en 2010 par rapport à 2009.

| Année | Unités d'œuvre séjours adultes (nuitées) |
|-------|--|
| 2005 | 3.450.090 |
| 2008 | 3.335.800 |
| 2009 | 3.227.583 |
| 2010 | 3.363.000 |

La légère érosion constatée trouve son explication dans le contexte de crise économique que traversait notre pays. Commentant un sondage Harris Interactive une dépêche AFP du 26 juin 2009 titrait « Pour un tiers des Français, la crise gâche les vacances » pour préciser ensuite : « Leurs vacances d'été vont durer en moyenne 9,5 jours, contre 11,5 jours l'an dernier ». Rien d'étonnant à ce que cette tendance lourde ait partiellement atteint les foyers des IEG et par voie de conséquence, l'activité vacances de la CCAS.

Le coût des achats de lits non occupés entre 2005 et 2009, est estimé à 8,04M€ ce qui représente une moyenne de 1,3 M€ par an. Ces chiffres doivent être relativisés eu égard au fait qu'ils ne représentent que 4,62 % du total des achats de lits externes. Par ailleurs, ces données doivent être mises en proportion du taux d'occupation, qui s'élève à 92 %, ce qui équivaut à un très bon taux comme le confirme la Cour.

La Cour relève que le taux d'occupation dans les centres CCAS est de 65 % « seulement ». En fait, ce taux concerne toutes les périodes (haute et basse saison). En pleine saison, l'occupation des centres CCAS est de 93%. Quand au taux de 65% sur toute l'amplitude d'ouverture, il s'inscrit tout à fait dans la norme des résultats de la profession. Selon les bilans établis en octobre 2010 par le Syndicat National des Résidences de Tourisme (13 millions de clients, 2,6 milliards € de chiffre d'affaires), « les taux d'occupation ont été de 70% pour l'été 2010 et 61% pour l'hiver précédent ».

La Cour ne peut pas conclure qu'en 2009 « 27 campings sur 51 ne faisaient plus l'objet d'aucune demande ».

En effet, tous les villages de toiles et de structures légères étaient bien en exploitation en 2009.

Pour les 27 campings que la Cour considère n'avoir fait l'objet d'aucune demande, il s'agit des centres en réservation directe et sortis du processus d'affectation. Ils ont cependant été occupés à des taux variables suivant les régions d'implantation et dates d'ouverture.

Pour ce qui est des accueils collectifs de mineurs, les taux d'occupation à prendre en compte sont uniquement la relation entre les lits proposés à l'inscription et les lits effectivement occupés. En effet, l'organisation de séjours d'enfants est soumise à différentes contraintes de sécurité et pédagogiques telles, le regroupement de 40 enfants maximum pour les 6-8 ans, la non cohabitation de tranches 12-14 ans et 15-17 ans, la limitation en nombre pour la bonne pratique d'activités thématiques.

C'est ainsi qu'en 2008, le remplissage des 142 sessions ACM a atteint 83%. Seules 5 sessions étaient inférieure à 60% quand 55 dépassaient les 90%.

Au final, la Cour ne peut ignorer les résultats obtenus par la CCAS dans la mise en œuvre de sa politique qui allie aide à la personne et aide à la pierre, pour permettre la réalité du départ en vacances de qualité pour le plus grand nombre.

En 2010, 36.160 jeunes ont participé à un séjour CCAS, plus de 128.000 familles ont été accueillies en centres de vacances.

Une récente enquête menée par l'institut LH2 en avril 2010, à partir d'un échantillon représentatif d'ouvrant-droits de 18 à 70 ans, nous confirme que 90% des foyers d'électriciens et gaziers ont une bonne ou très bonne

(36%) image de l'offre de vacances CCAS. Sept foyers sur 10 sont partis au moins une fois avec la CCAS au cours des 24 derniers mois. 91% sont satisfaits de leur séjour avec la CCAS.

Enfin, l'analyse réalisée par LH2 affirme « l'ensemble des agents approuve très consensuellement le principe d'équité sociale qui préside à la politique et aux actions de la CCAS. La solidarité s'impose à tous comme une valeur fondatrice et caractéristique de l'identité de la CCAS. Tous sont très attachés à la vocation sociale de la CCAS et souhaitent qu'elle perdure à l'avenir ».

V. Les SCI, le GIE VLA et la CIAT

Ce qui anime les orientations stratégiques de la CCAS, c'est la réponse aux besoins sociaux des salariés de la branche des Industries Electriques et Gazières et, pour ce qui concerne spécifiquement le champ des vacances adultes familles et jeunes, la mise en œuvre du droit aux vacances.

C'est donc à l'aune de cette volonté qu'il convient d'apprécier la politique patrimoniale de la CCAS.

Pour la CCAS, sa politique patrimoniale fait partie d'un ensemble cohérent et complémentaire qui permet de répondre aux besoins de vacances. La CCAS n'accepte pas l'idée d'opposer patrimoine propre, SCI, GIE et CIAT. C'est la complémentarité de nos offres, leur singularité qui permet, outre le départ en vacances, la satisfaction de celles et ceux qui en bénéficient.

Les efforts soutenus de la CCAS pour s'ancrer dans l'économie sociale et solidaire, et sa volonté de développer des partenariats, coopérations ou mises en commun dans les domaines des vacances, de la culture, des sports, des loisirs et de la solidarité internationale, constituent une avancée considérable pour mutualiser et donc mieux rentabiliser les dépenses effectuées.

La fragilité des partenaires (faillites d'organismes et d'associations, ventes de sites, ou disparitions pures et simples d'organismes) conduit bien évidemment la CCAS à s'interroger sur le risque de disparition du tourisme social et associatif et donc à une situation de restriction de complément d'offres pour les électriciens et gaziers.

Défendre les valeurs de la CCAS, c'est aussi œuvrer pour la réussite d'un modèle économique respectueux des hommes et des femmes qui y travaillent, des régions accueillantes et permettant à tous les salariés d'en bénéficier quelque soit leur niveau de revenu ou leur situation de santé ou d'âge.

De ce point de vue, les séjours pluriels, l'accueil des seniors en séjours bleus sont quelques exemples éclairants de ce que peut faire l'action de la CCAS.

C'est parce que la CCAS porte ces valeurs qu'elle œuvre avec d'autres à la pérennité et au développement économique de ce secteur et, par la même, à la pérennité de ses offres de vacances pour tous.

Les SCI

Si la CCAS doit conserver un réseau propre, dont il a été montré qu'il doit être utilisé pour assurer la réponse aux demandes en haute et basse saison, et par là même opérer sur un volume d'environ 30 000 lits, le reste de la demande doit être satisfait par ses SCI et les disponibilités fournies par les opérateurs avec lesquels elle a des liens renforcés.

Le recours au secteur marchand étant appelé à devenir marginal pour satisfaire les pointes de demandes ou les demandes spécifiques.

La CCAS est engagée dans 35 SCI dont la structure et l'utilisation diffèrent.

2 SCI sont des sites de vacances réalisés avec un privé dans la perspective de récupérer le patrimoine à la fin du crédit bail qui deviendra propriété de la CCAS. Une SCI a été réalisée pour une partie des bureaux du siège de la CCAS.

7 SCI proviennent du patrimoine de la CCAS. 2 SCI sont à ce jour en fin de constitution et, pour l'une d'entre elle, l'exploitation va débiter (Dives sur Mer).

14 SCI voient la CCAS copropriétaire minoritaire. A ce sujet, c'est d'ailleurs dans ces 14 SCI que l'on retrouve un peu de trésorerie.

Les principes de fonctionnement :

- la création de SCI pour la propriété des installations
- une SCI par installation,
- le mandatement d'une entreprise gestionnaire.

Le capital social investi par la CCAS dans ses premières SCI n'était que les sommes engagées pour l'achat de droits de réservation, sur de longues périodes de 10 à 20 ans, donnant une priorité pour souscrire à des allotements dans les installations utilisées précédemment.

En transformant les achats d'allotements en parts sociales, la CCAS n'a rien perdu, bien au contraire, elle a gagné des sommes importantes pour l'avenir puisque la valeur de ces biens n'a fait que progresser.

Par la suite et sur le même schéma, 7 autres villages de vacances ont été réalisés.

Par rapport à la CCAS, la SCI permet de récupérer la TVA sur la totalité des travaux engagés ce qui représente systématiquement un remboursement de 19,6 % du montant de l'engagement considéré.

Mais ce n'est pas seulement cette économie réalisée par la récupération de la TVA qui a guidé la CCAS, c'est aussi l'idée de mettre en commun (mutualiser) des installations avec d'autres comités d'entreprise pour permettre à des salariés de branches différentes de se rencontrer.

De plus, avec l'option des SCI, il a été possible de faire évoluer l'habitat utilisé par les électriciens et gaziers. En effet, la CCAS possédait 2 types d'habitat : sous toile et en maison familiale, alors que l'évolution vers les SCI conduisait la CCAS, en conformité avec le besoin exprimé par les électriciens et gaziers, à acquérir des gîtes.

Lorsque la Cour parle d'achat éloigné de l'objet social, il convient de rappeler tout d'abord que la CCAS deviendra propriétaire à plus de 80 %, au niveau de la SCI Risoul Ramatuelle, de deux sites exceptionnels dont l'acquisition aura été essentiellement financée par les excédents d'exploitation assurant le remboursement des emprunts.

Les avances de trésorerie permettent de financer les emprunts des SCI qui sont propriété de la CCAS et/ou le fonctionnement.

Sur toute la question des sommes engagées par la CCAS, il doit y avoir dans un délai raisonnable, soit des remboursements, soit des évolutions en parts sociales, et, en tout état de cause, tout ce qui concerne les cautions ou les garanties est virtuel car les questions ne se poseraient que dans une perspective de liquidation.

La valeur du patrimoine est largement excédentaire.

Ceci étant, dans un certain nombre de SCI, le nombre de parts sociales détenues par la CCAS est bien trop important d'une part et, d'autre part, le croisement permanent des propriétaires des parts sociales dans diverses institutions n'est pas des plus opportuns.

Pour autant, la viabilité économique de ce secteur patrimonial fait l'objet d'une particulière attention de la CCAS. La décision de valoriser le patrimoine conduit à un réexamen en cours de toutes les SCI sur notamment :

- la fiabilité économique et le devenir à moyen terme,*
- la situation financière, leur fragilité et la gestion du risque,*
- la capacité « commerciale » à élargir la fréquentation et la clientèle,*
- la nécessité d'un pilotage cohérent de cet ensemble de sociétés.*

L'objectif est de définir un cadre de cohérence de la gestion des SCI, avec un contrat de gestion et d'objectifs type en cohérence avec le parc propre et les ressources résultant du GIE VLA et de la CIAT. Outre le groupe de travail élus, le Directeur Général a confié au directeur financier la mission d'organiser un guichet unique sur la gestion des SCI, le recrutement de la personne ad' hoc est en cours.

La SCI est un outil majeur du développement de l'offre de lits dans le cadre de la construction du réseau vacances. Pour les vacances jeunes, et notamment les séjours partagés, cette question est d'actualité.

L'investissement dans la SCI ne représente donc pas seulement un acte de gestion financière mais doit répondre à un pilotage du développement.

Les aspects des choix de création ou de participation de SCI relèvent donc de la détermination des critères pour placer une institution ou un projet d'équipement en SCI et de la détermination du choix des partenaires. C'est le travail opéré actuellement par le groupe de travail SCI.

En effet, non seulement l'apport à une SCI d'un centre de vacances CCAS ou la création de SCI sur des projets nouveaux peuvent se justifier sur le plan économique du patrimoine, mais ils permettent également de :

- maintenir juridiquement et objectivement les équipements dans le patrimoine des électriciens gaziers,*
- valoriser ce patrimoine,*
- améliorer les ratios de gestion de l'exploitation notamment par l'optimisation de l'utilisation des équipements hors saison,*
- favoriser l'investissement « partagé »,*
- favoriser le brassage culturel et social en ouvrant les institutions à des salariés venant d'autres environnements professionnels*
- augmenter le nombre total de partants.*

Il s'agit, en fait, de la mise en œuvre de l'accord signé en 2000 entre les 5 confédérations syndicales de salariés et l'UNAT, par des actions concrètes et des retombées matérielles au plan opérationnel.

La CCAS a d'ores et déjà écrit aux gérants des SCI pour revoir les partenariats et l'ensemble des relations contractuelles. Par ailleurs, les avances de trésorerie sont examinées en comité des engagements dont les travaux sont validés par le conseil d'administration.

La Cour reconnaît que la détention par la CCAS de titres de SCI n'est pas en soi contraire à son objet social mais considère que l'organisme utilise ces SCI pour soutenir le tourisme social, activité qui serait éloignée de son objet social.

Cette analyse est erronée. Le maintien du tourisme social est nécessaire pour permettre à la CCAS d'assurer sa mission qui est de permettre aux électriciens et gaziers de partir en vacances, son propre patrimoine étant insuffisant pour répondre à la demande.

2. Le GIE « Vacances Loisirs Activ »

Outre la reprise des 6000 lits Arepos, les objectifs de la création de VLA étaient de:

- développer et rénover le patrimoine sans intervention du 1%,*
- améliorer les modèles d'exploitation pour concentrer l'intervention du 1% sur l'aide au départ et notre politique de contenu et assurer l'avenir de la branche «Vacances » en assurant son équilibre économique, tout en moins dans « l'aide à la pierre ».*

Par sa création, il permettait de :

- prolonger la démarche de la CCAS dans le domaine des contenus, en matière de développement durable et solidaire, en matière sociale (voir le projet social soumis à l'approbation du conseil des représentants),*
- envisager le développement d'offres nouvelles, notamment en matière de tourisme des jeunes, en matière de tourisme urbain par l'obtention de l'exploitation de centres de tourisme en cours de création, en mutualisant l'exploitation des parties communes (salles de spectacles, salle de sport, piscine...),*
- normaliser des gammes d'exploitation par une mutualisation des pratiques et un retour d'expérience, pour la CCAS, des pratiques existantes dans d'autres structures,*
- dynamiser les évolutions de la CCAS, comme cela a été le cas en ce qui concerne les appels sortants dans la mise en service d'une centrale de réservation,*
- optimiser l'exploitation de zones touristiques par la gestion cohérente et complémentaire du patrimoine.*

Des premiers résultats ont été rapidement atteints : mise en place d'une centrale de réservation à la CCAS en moins de 8 mois, développement d'un marketing de l'offre, développement d'appels sortants, appui à l'évaluation économique des projets de développement...

Et aussi, l'émergence d'une alternative à la gestion existante des SCI, notamment à partir d'un plan de développement qui prévoyait de créer un opérateur commun permettant à chacun de ses membres d'améliorer ses ratios d'exploitation et son élargissement :

- dans un premier temps aux associations les plus fragiles, Temps Libre, l'ULVF, ARTES (2008- 2010) et à d'autres comités d'entreprise ;*
- dans un second temps à des partenariats avec des associations plus importantes comme Vacancier, Azureva, Vacances pour tous...*

La première phase s'est avérée plus délicate que prévue, la CCAS ne souhaitant pas entrer dans un processus qui aurait pu s'apparenter à des «

fusions acquisitions » d'opérateurs en difficulté. Elle a par ailleurs concouru à rendre plus difficile pour le GIE l'atteinte du point mort, dans la période de début d'activité et de montée en charge.

Aujourd'hui, la question d'un rapprochement éventuel avec la CIAT n'est pas d'actualité. Par contre la question de l'évolution du GIE doit être réglée très rapidement sans ignorer une évolution du statut juridique de GIE. La CCAS demande à l'ensemble des acteurs avec lesquels elle travaille d'adhérer au GIE.

Il n'est par ailleurs pas possible d'affirmer, comme le suggère la Cour, que la mise de la CCAS aurait été ici à fonds perdus : d'abord, sa mise est sécurisée par un nantissement du fonds de commerce et des baux ; ensuite, elle a pour contrepartie non seulement l'avantage que les bénéficiaires ont déjà pu retirer de l'accès à ses installations, et ensuite la valeur de fonds de commerce d'une entreprise dont le chiffre d'affaires a quasiment doublé en l'espace de 3 ans : la valorisation du fonds de VLA excède sensiblement la mise de la CCAS.

On doit enfin préciser qu'une convention tripartite vient d'être signée entre la Ligue de l'enseignement, la CCAS et le GIE. Elle prévoit une assistance technique à maîtrise d'ouvrage pour l'exploitation du GIE sous l'égide d'un comité de pilotage opérationnel constitué des directeurs généraux de la Ligue, de VLA et de la CCAS.

Le but est d'optimiser l'organisation du GIE VLA et de préparer ainsi la naissance d'une structure associative ou autre, en charge de la gestion du patrimoine de la Ligue et de la CCAS.

En cela, la CCAS poursuit son projet concernant le GIE VLA : en faire la structure associative de mutualisation, notamment des SCI, qui réponde à l'optimisation du parc de vacances CCAS.

Cette optimisation est rendue nécessaire d'une part, par le montant des investissements de maintien de ce patrimoine, comme le remarque la Cour.

Mais aussi, d'autre part, par la volonté d'associer d'autres opérateurs du tourisme social.

3. Le rachat de la CIAT

Le développement conjoint de la CIAT et de la CCAS a été inclus dès les premières études d'opportunité réalisées à l'engagement des travaux ayant abouti à l'offre de la CCAS. Ces études ont donné lieu à l'ébauche d'un projet stratégique devant constituer le cadre de l'action de l'équipe de direction de la CIAT.

Par ailleurs, l'étude financière ayant servi à établir la valeur de la CIAT, étude préalable à la remise d'une offre définitive, s'est appuyée sur un

plan de développement dégageant les synergies existantes entre la CIAT et la CCAS.

Ces études ont montré que le rachat de la CIAT était créateur de valeur notamment parce que :

- *la CCAS recherchait un opérateur d'Hôtellerie de Plein Air en capacité d'élargir son offre propre (ou de reprendre une partie des séjours achetés à des opérateurs du secteur marchand), de reprendre en gestion une partie de ses villages de toiles ;*

- *la CCAS entrait dans une nouvelle phase de renouvellement de ses toiles, avec la perspective de les doter de sanitaires, ce qui est de nature à assurer à son principal fournisseur qu'est la CIAT un volume de travail important et le temps des évolutions de son activité de production.*

Les enjeux pour la CCAS :

- *diversifier et moderniser son offre de vacances en réduisant l'impact sur le 1%,*

- *dégager des ressources supplémentaires face à une réduction du 1% ou à des besoins supplémentaires,*

- *construction d'un groupe permettant de repositionner l'offre de la CCAS en transférant une partie des allotements actuellement achetés au sein du secteur marchand,*

- *intégrer VLA au sein de la CIAT en constituant deux secteurs d'activités, l'un HPA l'autre résidence de tourisme,*

- *définir un modèle économique permettant de réduire la part de 1% affectée au développement du patrimoine en améliorant le modèle économique d'exploitation,*

- *transférer les centres de vacances ne pouvant atteindre un équilibre économique suffisant afin d'en augmenter la rentabilité et réduire le poids du patrimoine sur la CCAS,*

- *équilibrer l'exploitation des SCI,*

- *une partie des synergies entre la CIAT et la CCAS ont été développées dans une note du 30 septembre 2009 consacrée à la rénovation de l'offre d'hôtellerie de Plein Air de la CCAS,*

- *développer des partenariats avec d'autres acteurs, CE et associations en faisant de la CIAT un espace de coopération et de mutualisation, la transformant en un opérateur majeur du tourisme social ouvrant une nouvelle perspective à celui-ci.*

C'est ainsi que l'achat de la CIAT doit permettre de doter le tourisme social d'un outil performant.

La CCAS n'a pas pour autant vocation à rester le seul actionnaire de cette entreprise et d'ores et déjà l'entrée de nouveaux actionnaires est à l'étude.

Les résultats financiers de la CIAT sont d'ailleurs en cohérence avec cette ambition. Car, au-delà de l'article des Echos du 14 avril 2011 dans lequel le président du Directoire de la CIAT juge que la CCAS est un actionnaire normal pour le groupe André Trigano, le chiffre d'affaires est en augmentation de 10% et le résultat net passe de -737 K€ à +20 K€ en 2010.

C'est donc bien en terme de patrimoine élargi que l'on se doit de raisonner à l'avenir sur l'offre CCAS.

VI. LA SITUATION FINANCIERE ET LA GOUVERNANCE

1. Le contexte

Si la situation financière de la CCAS s'est dégradée, il faut replacer ces éléments financiers dans leur contexte, ce qui rend inacceptable l'affirmation d'un « gâchis financier » portée par la Cour.

La CCAS a été confrontée à :

- une forte augmentation des besoins de la part des salariés des IEG,
- une réforme politique et organisationnelle profonde,
- et, dans le même temps, à une réduction organisée par les employeurs de la dotation du 1%, pour plus de 180 M€ elle-même remarquée et condamnée par la Cour des comptes. La situation financière délicate de la CCAS correspond au montant de cette ponction sur le 1%.

2. La sortie de crise

La CCAS rappelle ici les premières mesures qui sous-tendent le budget 2011 :

- augmentation des recettes (+10,6 M€),
- augmentation des cessions d'actifs (+50 M€), économies sur les achats de prestations de séjours (+12,7 M€),
- économies de frais de fonctionnement (+40,6 M€).

Ce budget 2011 de quasi « Base zéro » sera suivi de l'élaboration d'un budget triennal 2012-2014 en cours d'élaboration.

Il faut noter que les premières mesures prise en avril 2010 permettront de limiter la perte prévisionnelle du budget 2010 de plus de 20 M€.

Quelles sont les raisons qui nous permettent d'être sûrs de nos trajectoires ?

Plusieurs décisions structurantes ont été prises dès avril 2010 par la gouvernance.

1. Elles se concrétisent tout d'abord par la mise en place d'un comité d'audit et la création de la Direction de l'audit, des risques et du contrôle interne.

D'ores et déjà, deux audits ont été réalisés, un sur les achats et un sur le dialogue de gestion et le processus budgétaire. Un troisième est en cours sur le processus Vacances.

La mise en œuvre des recommandations de ces audits va permettre de doter la CCAS de véritables outils de pilotage budgétaires et de politique achat dont l'ambition est « pas d'achat sans acheteur »...

2. Dans le même temps, un comité des engagements mensuel autorise et suit les dépenses des projets, des investissements, notamment des SCI.

Les dossiers prévoient un plan d'affaire et la recherche de l'autofinancement ou de crédit-bail.

A noter qu'un guichet unique est également mis en place à la direction financière pour suivre les SCI.

Le conseil d'administration du 6 avril 2011 a mandaté la Direction Générale pour renégocier d'une part l'ensemble des conventions qui lient la CCAS avec les opérateurs du tourisme ou les collectivités locales, d'autre part les conventions de partenariats sous toutes leurs formes, et ce sans en attendre le renouvellement.

Les représentants de la CCAS dans les SCI engageront les SCI à la renégociation de leurs relations contractuelles avec les gestionnaires quels que soient les modes de gestion (régies, baux).

Ce comité des engagements prépare aussi les travaux du conseil d'administration sur la valorisation du patrimoine et les cessions à venir.

3. Un CODIR plus restreint de 8 Directeurs contre 17 auparavant est en place. Les Directeurs du CODIR supervisent plusieurs directions assurant une meilleure transversalité. Par exemple, le Directeur de l'exploitation supervise aussi la Direction Vacances et la Direction patrimoine.

4. Un projet managérial est lancé pour réviser les processus afin de les rendre plus performants. Des économies sont attendues tant sur les coûts que sur les effectifs. Le budget 2011 prévoit notamment 3% de baisse des statutaires, des conventionnés et des CDD.

La hausse des effectifs constatée par la Cour doit être aussi relativisée par l'importance de la réforme engagée et par le blocage des employeurs sur le grément statutaire qui a entraîné un recours accru aux CDD et aux conventionnés, ces derniers étant d'un coût unitaire plus élevés car les employeurs ne participent pas à l'écrêtement des charges de ces contrats.

La première autoévaluation EFQM du CODIR a été réalisée, elle a permis de conforter les axes de management du projet qui s'insère dans une ambition stratégique pluriannuelle pour la CCAS.

Même l'expert comptable que le CCE a fait désigner dans le cadre d'une procédure de droit d'alerte, le cabinet CADECO, admet ces évidences en notant, dans son rapport établi en mars 2011, que le budget 2011 est « une première réponse à cette situation et l'amorce d'un redressement plus structurel » et que « les premières mesures de maîtrise de la gestion des SCI, le rééquilibrage en faveur du patrimoine propre sont des décisions très positives ».

3. La trésorerie

La question des Fonds IDCP et de leur propriété fait l'objet de débats récurrents depuis maintenant plusieurs années. Depuis les prises de positions du Professeur Bigot en 2000 sur la propriété des fonds IDCP à la CCAS et leur usage, la CCAS a diligenté d'autres consultations. En premier lieu, une consultation auprès d'un cabinet spécialisé dans le droit des assurances notamment sur le traitement comptable des réserves IDCP.

Dans ses observations provisoires, la Cour des Comptes ne conteste par cette analyse.

Pour purger toute équivoque « quant à l'usage que la CCAS entend faire de ses fonds une fois que ceux-ci auront été intégrés au passif du bilan comme des capitaux propres », la CCAS a recueilli un avis complémentaire auprès d'un troisième conseil.

Il confirme, s'il en était encore besoin, que la CCAS est bien propriétaire des « réserves IDCP » et que les comptes annuels doivent représenter cette situation.

Ainsi, les réserves provenant du compte IDCP qui auront été transférées dans les réserves des comptes globaux seront comptabilisées en « Réserves IDCP affectées » ou « Réserves IDCP non affectées » selon que le conseil d'administration aura ou n'aura pas décidé de leur usage.

Cette présentation donne une image sincère et fidèle de la situation économique et financière de la CCAS.

VII. CRITIQUES DU BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA COUR DANS SON RAPPORT PUBLIC D'AVRIL 2007

La Cour considère que sur les 34 recommandations que comprenait le rapport public thématique de 2007, une seule recommandation a été intégralement suivie d'effet :

Recommandation n° 6 : faire coïncider avec l'année civile la période budgétaire et comptable des institutions sociales.

La Cour considère également que neuf recommandations ont été partiellement mises en œuvre et que 24 ne l'ont pas été.

Les organismes sociaux contestent formellement ces appréciations qui sont contredites par la réalité.

Il faut déjà à nouveau rappeler que sur les 34 recommandations, 7 ne relèvent pas des pouvoirs des organismes sociaux (recommandations 2, 7, 9 à 12, 33) et 6 recommandations sont manifestement devenues sans objet du fait de la création de la CAMIEG, en 2007 (recommandations 13 à 18).

S'agissant des 16 recommandations qui relèvent des organismes sociaux et des textes en vigueur, 15 ont été appliquées ou sont en cours d'application.

1. Les recommandations communes aux organismes sociaux

LES RECOMMANDATIONS MISES EN ŒUVRE

Recommandation n° 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.*

Contrairement à ce que soutient la Cour cette recommandation a été mise en œuvre, et les activités sociales prennent en compte tant les besoins des personnes âgées que la garde des jeunes enfants :

1/ Sur les besoins des personnes âgées

Parmi tous les dispositifs mis en place par les organismes sociaux les plus importants sont :

L'assurance dépendance

Depuis 1995, la CCAS propose aux agents des industries électriques et gazières un contrat dépendance. Ce contrat est actuellement le plus gros contrat collectif en France avec 17.711 assurés au 31 décembre 2010.

L'âge moyen des cotisants au 31 décembre 2010 est de 73,7 ans. L'âge moyen de l'entrée en dépendance est globalement de 78 ans. Les assurés ayant plus de 65 ans sont près de 15.000.

4.670.000 € de prestations ont été versées en 2010 aux agents entrés en dépendance.

Les études comparatives menées permettent de dire que ce contrat est un des meilleurs du marché en termes de garanties et de tarifs.

Par ailleurs, la CCAS a mis en place pour les adhérents IDCP qui ont souscrit au contrat dépendance un abondement. 8.811 assurés en bénéficient sur l'ensemble des assurés. Sur les réserves IDCP, une somme de 1.477.048 € est affectée à cette garantie pour assurer son versement dans le temps.

La garantie obsèques

** CNP*

Depuis le 1er novembre 2004, la CCAS propose aux agents une nouvelle garantie obsèques du fait de la résiliation par AG2R en 2003 du contrat. L'âge moyen des adhérents est de 70 ans. Le nombre d'adhérents à cette garantie est de 7.358 au 31 décembre 2010 et le montant des cotisations de 2005 à 2010 n'a jamais été revalorisé alors que les allocations l'ont été grâce à la Participation Aux Excédents (PAE). Près de 5.200 assurés ont plus de 65 ans.

** AG2R*

En mai 2001, la CCAS a souscrit un contrat d'assurance groupe « Obsèques » au bénéfice du personnel d'Électricité De France et de Gaz De France auprès de l'institution de prévoyance AG2R Prévoyance. Ce contrat groupe a été « résilié » par l'AG2R au 31 décembre 2003. Des actions judiciaires ont été engagées par la CCAS contre AG2R. Le dossier juridique est terminé et les droits de la CCAS et des adhérents ont été reconnus. La justice a condamné l'AG2R à garantir et verser les indemnités dues. Des négociations sont en cours pour faire exécuter les décisions de justice.

IDCP

Le contrat proposé par la CCAS au titre de la garantie décès toute cause et accidentelle est souscrit par 44.650 retraités dont 19.982 ont plus de 65 ans, et 1.077 conjoints ou enfants de retraités.

Ce contrat, du fait des évolutions, n'a subi qu'une érosion limitée et ce malgré les modifications intervenues sur le mode de prélèvement (mise en place du prélèvement bancaire en lieu et place du prélèvement sur le bulletin de pension pour les retraités en 2006).

La Couverture Supplémentaire Maladie des Retraités (CSMR)

Sur les sollicitations du Comité de Coordination des CMCAS, le conseil d'administration de la CCAS a délibéré le 1er juillet 2010, dans le prolongement de la délibération de la session du Comité de Coordination en date du 3 juin 2010 et de la consultation favorable des administrateurs de la CCAS, quant aux modalités de contractualisation avec l'assureur ayant en charge le contrat CSMR.

Le conseil d'administration de la CCAS a décidé la souscription du contrat groupe CSMR des retraités et de leur famille, à compter du 1^{er} janvier 2011, au regard de la signature de l'accord de branche relatif à la CSM des actifs applicable à compter du 1^{er} janvier 2011.

Cette souscription se fait conformément à l'article 25 du Statut National du Personnel des IEG qui donne compétence à la CCAS pour prendre en charge « les assurances privées pour le compte du personnel »

dont le caractère général ou l'importance exige qu'elles soient gérées sur le plan national.

Concomitamment, les frais relatifs au forfait hospitalier, à la chambre particulière et au lit accompagnant ne seront plus couverts par le fonds du 1 % mais pris en charge par la CSMR.

Le projet dit « Passerelle IDCP au profit des adhérents CSMR »

Dans le prolongement des décisions de la session et du conseil d'administration de la CCAS sur la mise en place de la CSMR, le conseil d'administration de la CCAS a décidé, lors de ses séances des 9 septembre et 9 décembre 2010, d'apporter aux retraités adhérents aux garanties IDCP une aide à l'adhésion pour souscrire à la CSMR.

La réduction de cotisation sur la Couverture Supplémentaire Maladie pour les retraités a été fixée après une étude actuarielle selon le barème suivant :

0 à 15 ans : pas de réduction de cotisation,

16 à 25 ans : 24 € de réduction par an,

26 à 35 ans : 48 € de réduction par an,

Plus de 35 ans : 72 € de réduction par an.

La réduction de cotisation disparaît en cas de résiliation par l'adhérent de son contrat d'IDCP avant son terme. Chaque année, le conseil d'administration se prononcera sur le montant de la réduction de cotisation CSMR pour les adhérents IDCP retraités. Des réserves IDCP seront affectées à cette garantie pour assurer son versement dans le temps.

Les Prestations seniors

Le Fonds Action Sanitaire et Social mis en place par le Comité de Coordination en application du décret de 2007 permet de consacrer près de 8 millions d'euros aux seniors.

Ces aides se décomposent principalement de la manière suivante :

- l'aide ménagère : près de 5,8 M€,

- l'aide à l'amélioration à l'habitat : près de 580.000 €,

- le maintien à domicile : 1,5 M€.

2/ Sur les besoins des jeunes enfants

Le CESU

Dans le cadre de l'accord égalité professionnelle entre les femmes et les hommes du 21 décembre 2007, le Comité de Coordination des CMCAS et les entreprises se sont rapprochés afin de mettre en œuvre un dispositif de

CESU destiné au financement des modes de gardes des enfants à la charge des salariés.

Le 9 juillet 2008, le Comité de Coordination a signé une convention avec les entreprises. A ce jour près de 30 entreprises de la branche des industries électriques et gazières participent à ce dispositif. La CCAS a étendu ce dispositif à son personnel non statutaire.

Le montant total du CESU Petite enfance est partagé entre l'entreprise, le Comité de coordination et le salarié.

Chaque partie supportera un tiers du montant nécessaire à l'acquisition du CESU Petite enfance, la part de l'entreprise tenant compte de la charge qu'elle pourra déduire de son résultat imposable.

Ainsi, pour un enfant, le montant maximum du CESU Petite Enfance peut être de 2 000 € par an : 864 € pour la participation entreprise, 568 € pour la participation du Comité de Coordination des CMCAS.

En 2010, le nombre de bénéficiaires du CESU Petite Enfance s'élève à 9.568 soit une progression de plus de 11 % par rapport à 2009.

Le Comité de Coordination des CMCAS a consacré en 2010, sur le 1 %, une somme de près de 4,7 millions d'euros.

Le soutien scolaire

En 2010, 1036 jeunes bénéficient du soutien scolaire mis en place par le Comité de Coordination avec une réduction tarifaire par rapport au prix du marché.

Recommandation n° 30 : *pour l'ensemble des institutions sociales, 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*

Sauf décision des instances concernant certains types d'achats ou de prestations, les commissions sont compétentes a priori pour tous les achats supérieurs :

- à la CCAS : à 100.000 €,*
- au Comité : à 100.000 €,*
- aux CMCAS : seuil défini par chaque CMCAS.*

Elles peuvent examiner a priori et a posteriori si elles le souhaitent les achats :

- à la CCAS : compris entre 16.000 et 100.000 euros pour les travaux et 20.000 et 100.000 euros pour les achats de biens et services et les prestations intellectuelles,*

- au Comité : compris entre 20.000 et 100.000 euros,
- aux CMCAS : seuil défini par chaque CMCAS.

Recommandation n° 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.*

Au regard de l'ampleur du projet de transformation des activités sociales qui impacte l'ensemble des organisations, il paraît normal qu'un peu plus de deux ans après le démarrage, l'évolution ne soit que partielle.

Concernant la réduction des frais de gestion, la CCAS a engagé en 2009 une importante réforme, « la transformation des activités sociales et de santé », dénommée « activ' en mouvement ». La Cour le note d'ailleurs explicitement, reconnaissant les importants investissements consentis par les organismes sociaux en cette matière. Cette réforme avait pour buts de simplifier l'accès aux activités sociales, de renforcer la proximité avec les bénéficiaires, d'améliorer efficacité et efficience de gestion, de favoriser la participation démocratique des bénéficiaires à leurs activités sociales.

Pour ne prendre que les dimensions de gestion, la réforme s'est traduite par la mise en place de 23 territoires aux lieux et places des 10 directions régionales et 32 secteurs opérationnels précédents. La mise en place de nouveaux dispositifs de ressources humaines (GPEC, accompagnement des mobilités), de comptabilité, d'informatique (avec des investissements conséquents), de centralisation des achats ont permis d'importants gains de productivité.

Les gains ainsi obtenus ont permis le déploiement de 250 emplois nouveaux de proximité.

Pour rappel, les électriciens et gaziers, leurs élus ont déjà fait le choix de rapprocher certaines CMCAS en en créant de nouvelles avec de nouveaux territoires. Ainsi, le nombre de CMCAS est passé de 110 à 70. L'écart entre le nombre de bénéficiaires présents sur chaque périmètre a été réduit et ce nombre tend à l'homogénéisation. A noter cependant que ce ne sont pas les CMCAS qui décident du nombre de salariés actifs et retraités présents sur tel ou tel entités géographiques.

LES RECOMMANDATIONS QUI NE RELEVANT PAS DES ORGANISMES SOCIAUX

Recommandation n° 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 de tous ordres.*

Cette recommandation concerne l'IFOREP.

Recommandation n° 7 : mettre en place un chiffrage exhaustif et consolidé de tous les concours matériels et humains des employeurs non prévus par le statut national.

Cette recommandation s'adresse aux directions des entreprises des IEG concernées.

Recommandation n° 11 : supprimer les pouvoirs tombés en déshérence de l'Etat à l'égard des institutions sociales, de même que la procédure de visa des dépenses par les contrôleurs financiers nommés par les entreprises.

Cette recommandation s'adresse plus aux pouvoirs publics et au législateur.

A noter que, dans les faits et d'une façon anormale, le contrôleur EDF n'exerce plus ses attributions depuis plusieurs années.

A noter aussi que les ministères de tutelle ont souvent refusé ou différé leurs obligations légales d'agrément de certaines dispositions, nominations ou dispositifs proposés pour mise en œuvre dans les organismes sociaux. Ce qui a eu des conséquences fâcheuses en terme d'emplois (non intégration au statut des salariés occupant des postes statutaires ; non agrément des tableaux hiérarchiques et organisations qui a entraîné des retards dans la mise en œuvre des réformes).

LES RECOMMANDATIONS QUI VISENT A LA REMISE EN CAUSE DU STATUT

Recommandation n° 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 les réalisations du marché européen de l'énergie. A défaut, c'est la nature même du financement des activités sociales qui devrait être remise en cause.

Au travers de cette recommandation, il s'agit pour la Cour de poursuivre sa critique des textes réglementaires applicables. Cette recommandation ne peut appeler aucune observation de la part des organismes contrôlés, sauf à sortir de leurs compétences.

En revanche, le Comité de Coordination, constatant que l'assiette du 1 % était incontrôlable, avait noté avec intérêt dans sa réponse à la Cour du 19 octobre 2010 que la Cour estimait à 179,56 M€ les recettes non perçues par les activités sociales suite aux modifications d'assiette introduites par EDF.

Le Comité de Coordination demandait à la Cour d'émettre dans son rapport des préconisations à l'attention des employeurs pour que le Comité de coordination ait accès à l'assiette permettant le calcul du 1 % et à une liste identifiée des entreprises contributrices.

Le Comité de Coordination des CMCAS et la CCAS regrettent que la Cour des Comptes ne le fasse pas.

Recommandation n° 10 : *prévoir que les entreprises électriques et gazières dont les 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.*

Mêmes observations que précédemment.

Recommandation n° 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.*

La CCAS et le Comité ne sont pas habilités à répondre à cette recommandation qui ne porte pas sur la gestion des organismes. Ils ont fait valoir dans le corps de leurs réponses en quoi la Cour outrepassa ses pouvoirs en formulant une telle recommandation.

Recommandation n° 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.*

S'agissant de cette recommandation, la Cour continue de développer, à partir des critiques des textes réglementaires applicables, des propositions sinon des injonctions sur lesquelles les organismes contrôlés ne sont pas juridiquement habilités à répondre, ne pouvant formuler des observations et des réponses que sur ce qui relève de leur gestion.

A noter toutefois que le contrôle par les employeurs (et les pouvoirs publics) que propose la Cour est déjà prévu par le statut, ce qui rend la demande de la Cour sans objet. Ce sont les employeurs qui ont décidé de ne plus appliquer leur pouvoir de contrôle.

DES RECOMMANDATIONS CONTRAIRES AUX TEXTES EN VIGUEUR OU QUI NE TIENNENT PAS COMPTE DES EVOLUTIONS INTERVENUES DEPUIS 2007

A cet égard il est assez étonnant que la Cour reprenne les recommandations de 2007 pour en déduire que les organismes sociaux ne les auraient pas mises en œuvre sans prendre en considération les différentes évolutions qui les ont rendues de fait obsolètes ou sans objet.

Ainsi en est-il à l'évidence des recommandations 5, 13 à 18, 20 et 21.

Recommandation n° 4 : *prévoir l'établissement de comptes combinés des activités sociales des CMCAS et des activités sociales des CMCAS et de la CCAS.*

Le tableau d'ensemble réalisé par le Comité de coordination des CMCAS reprend, conformément à l'article 25, les activités des CMCAS.

Cette recommandation pour la CCAS est contraire aux textes actuels qui ne prévoient pas une telle disposition.

Recommandation n° 5 : *prévoir une obligation de portée générale d'établir les comptes des institutions sociales selon les règles du plan comptable général et de les faire certifier par un commissaire aux comptes.*

Les textes en vigueur, dont les dernières modifications datent de 2007 et sont donc postérieurs au dernier contrôle de la Cour des Comptes, n'obligent pas l'établissement des comptes selon les règles du plan comptable général.

Le Comité de Coordination des CMCAS et la CCAS ont un commissaire aux comptes. Chaque CMCAS a aujourd'hui un expert comptable.

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

Recommandation n° 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.*

Recommandation n° 15 : *fixer des taux de cotisation exactement proportionnés aux catégories de prestations dont bénéficient les électriciens et gaziers parmi celles qui attribuent la branche maladie et la branche famille.*

Recommandation n° 16 : *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.*

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

Recommandation n° 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.*

Les recommandations n° 13 à 18 n'ont pas lieu d'être depuis la création de la CAMIEG, en 2007.

Recommandation n° 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.

Ainsi que l'a souligné la Cour lors de son précédent contrôle, cette réforme nécessiterait une modification des dispositions législatives applicables.

Cette recommandation, depuis la création de la CAMIEG en 2007 et donc postérieure au dernier contrôle de la Cour des Comptes, n'a pas lieu d'être.

Recommandation n° 21 : rattacher l'action sanitaire et sociale aux caisses gestionnaires des branches (CAF pour la famille et CNIEG pour la vieillesse).

Les pouvoirs publics ont maintenu, avec le décret du 30 mars 2007 (paragraphe 5) donc après le dernier rapport de la Cour des Comptes, que les « budgets des activités sociales sont destinés principalement à : [...] d) Supporter les dépenses de la médecine de soins et de l'action sanitaire et sociale [...] ».

Ils ont confié de nouvelles missions au Comité de Coordination des CMCAS dans ce domaine avec la possibilité de « décider le niveau, la nature et les modalités des dépenses à engager au titre du d du paragraphe 5 du présent article et gérer les fonds qui y sont destinés », conformément au souhait exprimé par la session le 14 février 2007.

Recommandation n° 29 : en matière d'achats : assurer la bonne application de règles européennes transposées en droit interne dans le nouveau contexte institutionnel ; instaurer des commissions des marchés.

La CCAS, le Comité de coordination des CMCAS et les CMCAS ne sont pas soumis à ces dispositions. En effet, leurs activités ne visent pas à la satisfaction d'un intérêt général au sens de l'article 3 de l'ordonnance du 6 juin 2005 mais d'un but spécifique.

Au demeurant, le Comité de Coordination des CMCAS a mis en place une Commission des achats et la CCAS une commission des marchés.

Pour les CMCAS, la Session du Comité du 20 mars 2008 a adopté un règlement type concernant la Commission des achats, applicable dès son adoption par le conseil d'administration de chaque CMCAS, ainsi qu'un document « doctrine, achats » définissant des règles des seuils financiers applicables relevant de la seule responsabilité des conseils d'administration de chaque CMCAS.

Comme il a été indiqué à la Cour des Comptes, « tout en respectant la souveraineté des décisions de chaque CMCAS, le Comité va au cours de la présente année s'adresser aux CMCAS pour tenter d'obtenir des informations sur la mise en œuvre des décisions adoptées par la Session concernant les achats des CMCAS ».

LES RECOMMANDATIONS NON MISES EN ŒUVRE

Recommandation n° 31 : *mettre en œuvre des consultations formalisées, sous le contrôle des commissions des marchés, pour les prestations exclues de la procédure d'appel d'offres (autre que culturelles et d'auteurs) ; pour lesquelles il n'est pas recouru aux marchés d'EDF et Gaz de France.*

Les instances n'ont pas encore modifié, à ce jour, les dispositions relatives aux prestations non adressables.

2. Les recommandations spécifiques à la CCAS

Recommandation n° 1 : *intégrer les activités de l'IFOREP dans la CCAS. A défaut, instaurer des relations formalisées entre la CCAS et l'IFOREP, distinguant avance de trésorerie, prestations de service, refacturations de charge, et le cas échéant, subventions.*

Les activités de la division audiovisuelle de l'IFOREP ont été intégrées à la CCAS. Un comité de la formation CCAS-IFOREP a été créé.

Les relations comptables sont claires.

Cela précisé, l'IFOREP est une instance de formation agréée par les ministères de tutelle qui ne saurait en tant que telle être intégrée à la CCAS dont l'objet et les missions sont autres.

Recommandation n° 24 : *pour la CCAS, mettre fin aux « reversements » de cotisations des contrats IDCP, notifier à leurs bénéficiaires la nécessité de les déclarer.*

Dans son projet de rapport public thématique page 64, la Cour considère que la « recommandation faite à la CCAS de notifier, aux bénéficiaires IDCP la nécessité de déclarer les reversements effectués à l'administration fiscale et de le faire elle-même n'a reçu qu'une traduction partielle ». Dans son annexe 1, la Cour classe la recommandation n° 24 dans le cadre des « recommandations n'ont pas été mises en œuvre ».

La CCAS rappelle :

- que le Conseil d'Administration a décidé, lors de la séance du 19 octobre 2010, de mettre fin progressivement au reversement des cotisations et d'en diminuer le montant.

| ANCIENNETE AU TERME | BAREME | | | | |
|------------------------|---------|-------|-------|-------|-------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 0-17 ans | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 18-22 ans | 200 € | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 23-27 ans | 400 € | 320 € | 240 € | 0 € | 0 € |
| 28-32 ans | 600 € | 480 € | 360 € | 240 € | 0 € |
| 33-37 ans | 800 € | 640 € | 480 € | 320 € | 0 € |
| > 37 ans | 1.000 € | 800 € | 600 € | 400 € | 200 € |

- qu'une rencontre est programmée avec les services fiscaux de Montreuil pour mettre en place l'information permettant le pré-remplissage de la déclaration. Le courtier en charge des assurances de personnes a été missionné à cet effet.

Recommandation n° 25 : en matière d'accès des tiers aux infrastructures de restauration et de vacances, appliquer le droit de la concurrence et le droit fiscal

La CCAS réaffirme qu'elle ne méconnaît pas les règles fiscales et le droit de la concurrence dans le domaine des vacances et de l'hôtellerie restauration.

En matière de restauration

- le taux marginal en matière de TVA depuis la loi de juillet 2009 ne produit plus d'effet, dans la mesure où le taux de TVA a été harmonisé et ramené à 5,5 % pour tous les professionnels de la restauration,

- la question du droit de la concurrence est traitée de la manière suivante par la CCAS :

- dans les centrales nucléaires, la CCAS et les unités s'assurent pour toutes les expérimentations menées d'ouverture à des prestataires, qu'il n'y ait pas de mise en concurrence déloyale. Par exemple sur Chinon l'expérimentation n'est pas lancée du fait de la situation locale,

- il n'y a pas de restaurant en agglomération ouvert à des prestataires,

• si sur certains restaurants la CCAS peut dépasser le seuil marginal de 10, il s'agit :

▪ ou de salariés du groupe EDF ou GDF Suez (entreprises et filiales),

▪ ou de stagiaires des entreprises EDF ou GDF.

En matière de vacances

- il n'y a pas de location d'hébergement à des tiers : les conditions générales ne prévoient que des mises à dispositions d'hébergements au profit d'ayant ou ouvrant droit,

- le paiement par carte à puce et sa généralisation sur le réseau vacances garantiront qu'aucune vente (produits ou prestations) ne sera effectuée à des tiers.

Recommandation n° 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.

La Convention Collective du personnel permanent non statutaire de la CCAS et les accords collectifs d'entreprises s'appliquant aux CCD dits « saisonniers » sont des accords propres à la CCAS.

Toutes leurs dispositions sont conformes à celles du code du travail et sont, de plus, alignées sur les dispositions, plus favorables, du statut national de la branche des IEG.

Les garanties négociées avec le personnel « saisonnier » sont considérées dans la profession comme un avantage notable et reconnu. Ces améliorations sont un choix du conseil d'administration qui reconnaît des garanties sociales élevées au personnel afin de favoriser sa participation aux activités et améliorer le service et les liens aux bénéficiaires.

Recommandation n° 27 : en matière d'assurance des personnes, 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.

Le conseil d'administration de la CCAS du 20 septembre 2007 a modifié le règlement de la Commission des Marchés.

Le conseil d'administration a décidé à l'unanimité de ne pas changer sa politique en matière de courtage au cours de la période où les appels d'offre IDCP puis AUTO MRH allaient être lancés respectivement en 2008 et 2009. Dans ces conditions, il a été décidé de ne lancer un appel d'offres sur le courtage qu'en 2010.

Le conseil d'administration de la CCAS, lors de sa séance du 8 avril 2010, a décidé à l'unanimité, pour des raisons pratiques, le report de l'appel d'offres courtage pour une mise en production au 1er janvier 2012.

Le conseil d'administration du 9 décembre 2010 a décidé, à l'unanimité, de proroger à l'identique l'ensemble des relations contractuelles par avenant pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2011.

En parallèle, le conseil d'administration a chargé la Direction Générale de procéder au cours de l'année 2011 à :

- *la construction d'une base des bénéficiaires « Assurance Prévoyance » pour créer l'outil nécessaire au développement des contrats ; les courtiers devant favoriser sa mise en œuvre en tant que de besoin à travers les budgets marketing des contrats,*

- *la mise en œuvre d'une politique active en matière d'interface avec les ouvriers des activités sociales via l'espace Activ' ; les courtiers devant favoriser sa mise en œuvre en tant que de besoin à travers les budgets marketing des contrats,*

- *l'amélioration des contrats proposés aux assurés.*

La direction générale doit également :

- *donner mission aux courtiers de procéder à une étude comparative des principaux contrats avec les produits proposés par le marché,*

- *demander au courtier en charge des contrats « Assurances pour Compte propre (dommage aux biens et responsabilité) d'établir une cartographie des primes et sinistres pour 2009 et 2010 accompagnée de recommandations sur l'adéquation des conventions d'assurance souscrites aux risques.*

Les appels d'offres courtage sont en cours de traitement par la Commission des Marchés. Trois courtiers devraient être retenus lors de la séance de la Commission des Marchés du mois de juillet 2011 :

- *un courtier pour les assurances IARG,*

- *un courtier pour les assurances de personne et,*

- *un courtier en charge de la commercialisation des produits proposés par la CCAS aux agents des industries électriques et gazières.*

Recommandation n° 28 : *en matière de vacances, revoir l'économie des partenariats avec les opérateurs du tourisme social et mieux prendre en compte les intérêts patrimoniaux de la CCAS et engager la cession des institutions de vacances les moins demandées.*

• *En matière de partenariats dans le domaine des vacances, par délibération du 16 février 2011, le conseil d'administration a mandaté la Direction générale afin de :*

• renégocier l'ensemble des conventions qui lient la CCAS avec les opérateurs du tourisme – collectivités locales, partenariats sous toutes ses formes- et ce, sans en attendre le renouvellement,

• mandater les représentants de la CCAS dans les SCI en vue de renégocier les relations contractuelles des SCI avec les gestionnaires quels que soient les modes de gestion.

• *Les conseils d'administration du 16 février et 28 avril 2011 ont décidé de vendre 28 propriétés, s'ajoutant aux 19 propriétés et 13 immeubles de bureaux pour lesquelles le conseil d'administration a déjà donné son accord.*

La CCAS a réalisé des gains de productivité qui lui ont permis non seulement de construire de nouveaux centres de vacances, d'entretenir son patrimoine propre, de céder certains centres peu fréquentés ou obsolètes, mais aussi de se développer par croissance externe. Elle ne peut à elle seule offrir toute la gamme des séjours vacances existants sur le marché.

Néanmoins, cette politique de croissance externe a clairement visé à constituer un pôle économique dans le tourisme social pour continuer d'offrir un type de vacances alternatives, notamment en matière de solidarité, à celles des entreprises commerciales. Cette croissance externe qui a notamment constitué un patrimoine financier reconnu avait aussi pour but de réduire les achats directs de séjours aux entreprises commerciales tout en poursuivant une réponse aux besoins croissants des bénéficiaires. A noter que le nombre de places offertes par la CCAS n'a cessé de croître ainsi que le nombre de bénéficiaires qui y ont eu accès.

La mise en place progressive des Sociétés Civiles Immobilières, la constitution du groupement d'Intérêt Economique Vacances Loisirs Activ, l'acquisition de la Compagnie Internationale André Trigano agréée par le ministère des finances et l'autorité des marchés financiers, relèvent de cette démarche. Elle a pu compromettre les équilibres budgétaires, mais cette situation doit s'apprécier au regard du très faible endettement de la CCAS et de ses filiales et de l'importance de son patrimoine propre.

Dès 2010, le conseil d'administration de la CCAS a pris des mesures de corrections qui se sont traduites par un plan de redressement budgétaire dès 2011 comprenant notamment une amélioration de la gestion des SCI, une diminution des achats de séjours externes et l'augmentation des cessions de centres peu fréquentés. Ces mesures produisent déjà leurs premiers effets sur la trésorerie de la CCAS. Cette recommandation est donc mise en œuvre avec détermination.

Recommandation n° 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).

Même s'il n'y a aucune obligation légale en ce domaine, la CCAS a mis en place au sein du conseil d'administration une commission des marchés et une procédure d'appels d'offres avec un service dédié et le concours de consultant externe dont l'indépendance et la compétence sont reconnues. La principale difficulté tient à la multiplicité des fournisseurs de la CCAS, à la diversité de ses domaines d'activités et aux faibles montants de la plupart des contrats qu'elle passe.

Le conseil d'administration a décidé d'améliorer cette démarche en instituant un comité des engagements chargé de valider a priori les investissements importants ainsi qu'un comité d'audit présidé par le trésorier général pour vérifier la fiabilité des comptes, apprécier la qualité du contrôle interne, s'assurer de la mise en œuvre des recommandations notamment celles du commissaire aux comptes. Cette recommandation est donc largement appliquée.

Par ailleurs, comme cela a été indiqué à la Cour des Comptes un site Achats sur CCAS.fr va se mettre en place dans les prochains mois avec la publication des appels d'offres qui seront lancés, ceux qui seront attribués et la possibilité pour les fournisseurs de se faire connaître de la CCAS.

3. Les recommandations spécifiques au Comité de coordination des CMCAS

Recommandation n° 3 : prévoir que les dépenses et les participations des bénéficiaires aux activités sociales des sections locales de vote soient engagées et recouvrées par les CMCAS.

Le statut national de la branche des IEG et le règlement commun prévoient clairement le rôle et les missions des CMCAS et des SLVie. Le 3^{ème} alinéa de l'article 24 du règlement commun des CMCAS rappelle que les SLVie « n'ont pas la personnalité civile et ne bénéficient pas de fonds propres ».

Recommandation n° 19 : adapter le dimensionnement du réseau des CMCAS en fonction des missions qu'elles peuvent exercer utilement.

Les électriciens, gaziers et leurs élus ont déjà fait le choix de cette adaptation en rapprochant certaines CMCAS en en créant de nouvelles.

Le Comité rappelle qu'en la matière, les conseils d'administration des CMCAS sont souverains pour prendre de telles décisions. Ainsi le nombre de CMCAS est passé à ce jour de 110 à 70 (avec la création d'une nouvelle

CMCAS à Mayotte). L'écart entre le nombre de bénéficiaires présents sur chaque périmètre a été réduit et ce nombre tend à l'homogénéisation.

Recommandation n° 8 : prévoir de réaliser un tableau annuel exhaustif et consolidé de l'ensemble des ressources et des emplois des institutions sociales.

Cette recommandation est contraire aux textes actuels qui ne prévoient pas une telle disposition

Recommandation n° 23 : pour le comité de coordination, imposer aux CMCAS de déclarer les indemnités de moyens d'existence à l'administration fiscale.

Comme le Comité l'a déjà indiqué, il n'a aucune compétence pour imposer quoi que ce soit aux CMCAS qui exercent, elles, la plénitude de leurs prérogatives dans le cadre du statut.

Le Comité conteste le caractère systématique de l'attribution de l'Indemnité de Moyens d'Existence (IME). Il est d'usage qu'elle soit versée jusqu'à concurrence du plein salaire. Dans le document intitulé « Procédure IME », dont la Cour a un exemplaire, il est clairement indiqué que « l'attribution de l'IME n'est pas obligatoire ». Et cette procédure est destinée à l'ensemble des professionnels des CMCAS qui ont à instruire les dossiers d'IME.

Pour préciser encore davantage les conditions d'attribution des IME, le Comité a transmis à la Cour des Comptes le texte relatif au rappel des règles d'attribution des IME validées lors de la session du Comité du 13 janvier 2011.

Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que, contrairement à ce que soutient la Cour, les IME ne sont pas des prestations obligatoires mais des aides exceptionnelles exonérées de cotisations qui ne sont pas assujetties à l'impôt.

En conclusion

Au total sur les 34 recommandations de la Cour, 17 ont été suivies d'effets, ont été appliquées ou sont en cours d'application, ce que la Cour reconnaît parfois dans ses observations, sans toutefois en tenir compte dans ses recommandations.

L'application de 7 recommandations ne relèvent pas des pouvoirs des organismes sociaux ou s'adressent aux employeurs ou aux pouvoirs publics.

A noter que toutes les recommandations relatives à la clarté dans l'origine et le versement de la subvention des activités sociales correspondent à des demandes des organismes sociaux.

Un tiers des recommandations vise à réclamer un alignement des activités et organismes sociaux sur le minimum du droit commun, une

régression sociale, économique et démocratique qui n'a aucune assise légale (statut de branche comme droit du travail) et ne correspond en rien non seulement aux choix des électriciens et gaziers, de leurs élus, mais aussi aux négociations menées par les partenaires sociaux des IEG et agréés par les autorités de tutelle.

En toutes hypothèses, le rôle de la Cour n'est pas d'imposer le minimum social dans telle ou telle branche d'activité

VIII. CONCLUSION GENERALE

A l'issue du précédent contrôle dont celui-ci se veut le parachèvement, les organismes avaient relevé à quel point la Cour des Comptes s'était essentiellement attachée à sortir de ses compétences légales pour promouvoir une conception ultralibérale des activités sociales, contre tout ce qui en fait l'originalité émancipatrice pour le bien être des bénéficiaires, dans les spécificités du statut.

Ils avaient noté le gouffre séparant « deux conceptions radicalement opposées de la gestion des fonds sociaux, même si les Organismes sociaux, 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 » et avaient réaffirmé leur détermination à « demeurer porteurs de valeurs émancipatrices qui bousculent le schéma établi d'une société dominée par le marché » et à préserver contre toutes les tentatives de remise en cause « leur caractère d'exemplarité dans le cadre de ce qui n'institue pas des privilèges mais des droits, où le "mieux disant" doit triompher du "moins disant" ».

Parce qu'il n'est que la poursuite de la stratégie consistant à fournir les alibis et les justifications pseudo-théoriques à l'objectif de démantèlement des activités sociales des électriciens et des gaziers poursuivi sans relâche depuis leur création, ce nouveau rapport est affecté des mêmes vices que ceux qui l'ont précédé : le parti pris dans l'appréciation de la situation des organismes, les analyses univoques, l'absence de prise en compte du contexte et des difficultés dans lesquelles les activités sociales doivent se développer, l'absence de prise en considération des réponses apportées lors du contrôle

Tout concourt encore à la démarche du « ce qu'il fallait démontrer », pour aller vers un nivellement des activités sociales vers le bas, et leur inféodation aux lois du marché, pour ravalier les institutions au rang de « clients » des fournisseurs de loisirs et de services.

Comme ils l'ont fait depuis leur création et en dépit de la gravité de l'attaque dont ils sont l'objet, les Organismes sociaux poursuivront avec détermination l'accomplissement de leurs missions, en tant qu'acteurs des activités sociales, selon les choix souverains de leurs bénéficiaires et pour la préservation de ce qui a été acquis grâce aux luttes des électriciens et gaziers.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'INSTITUT DE FORMATION DE
RECHERCHE ET DE PROMOTION (IFOREP)**

1 – La Cour a transmis à l'IFOREP un projet de rapport public thématique intitulé "les Institutions sociales du personnel des IEG : une réforme à faire" sans même attendre que soit terminé son contrôle en cours du suivi des recommandations formulées dans son rapport public thématique d'avril 2007.

Ce document porte des appréciations sur la CCAS et le Comité de Coordinations des CMCAS qui ne concernent pas l'IFOREP, procédant à un amalgame étonnant qui semble destiné à créer une confusion entre les différents organismes.

Au demeurant l'IFOREP n'a pas été destinataire des observations définitives devant prendre en compte les réponses qu'il a adressées à la Cour sur ses relevés d'observations provisoires.

Pourquoi un tel empressement de la Cour qui ainsi ne respecte pas les droits des Institutions contrôlées et qui va à l'encontre des textes légaux et réglementaires régissant ses modalités des contrôles?

Peut-on imaginer que la Cour s'est déjà forgé une opinion et que toute explication serait dépourvue d'intérêt

Il appartient à la Cour de surseoir à toute publication concernant l'IFOREP tant que le contrôle en cours ne sera pas terminé sauf à constater l'absence de toute objectivité dans ses observations.

2 – Si la Cour persévérerait dans sa volonté de publier un document, elle devra à tout le moins supprimer de son rapport ses allusions à "des procédures judiciaires".

En faisant insidieusement référence à l'existence de « suites des actions pendantes devant les Juridictions judiciaires", la Cour outrepassa ses pouvoirs, porte atteinte au secret de l'instruction, à l'image de l'Association et au principe de neutralité qui s'impose pourtant à elle.

3 - En tout état de cause à supposer que le rapport public soit publié, l'IFOREP entend faire les observations suivantes :

Le titre lui-même de ce projet marque déjà un a priori pour le moins mal venu : "une réforme à faire", indique la Cour.

Au delà du caractère « racoleur » de ce titre, cette approche politique continue d'affecter l'ensemble des travaux du contrôle tout au long du rapport.

Il est encore et toujours imprégné de la volonté de justifier à tout prix des conclusions posées en préalable.

En 2007, guidé par la démarche du « ce qu'il fallait démontrer », le rapport affirmait dès son introduction « De ce fait, ils (les Organismes sociaux) sont de plus en plus inadaptés au monde actuel ».

Il fallait déjà réformer en profondeur les modes de fonctionnement de l'IFOREP et même supprimer cet Institut peu rentable selon ses critères.

Fidèle à ses objectifs et sourde à toute réponse ou explication, elle décrète aujourd'hui la suppression pure et simple de l'IFOREP.

Indépendamment du fait que cette approche unique n'était pas exprimée ainsi dans son rapport de 2007, elle constitue indéniablement un outil destiné à argumenter en faveur de la remise en cause des droits sociaux des personnels des industries électriques et gazières en suggérant que les institutions sociales soient demain régies par les règles du droit commun.

Pour assurer cet objectif, la Cour continue de se refuser à prendre en compte, tout au long de son analyse les spécificités et les particularités du Statut comme elle l'a déjà fait en 2007.

Surtout, elle se permet des appréciations qui ne relèvent à aucun titre de sa compétence : contrôler les comptes d'un organisme n'autorise en rien à s'exprimer sur la structure, l'opportunité ou l'objet de cet organisme.

Les arguments réintroduits, contrôle après contrôle, n'en font pas pour autant une vérité.

Ils servent l'ambition dogmatique de changer en profondeur le cadre juridique des Organismes sociaux et de diminuer de fait les droits des salariés de la branche des IEG.

C'est sans doute pour cette raison que la Cour déplore que le Ministre de l'industrie n'ait pas modifié les textes dans le sens de ses préconisations.

C'est encore sur ces mêmes fondements que la Cour conclut dans son projet de rapport public thématique qu'il « incombe désormais aux institutions sociales de supprimer l'IFOREP » aux motifs que :

- *l'activité formation de l'IFOREP est essentiellement tournée vers la CCAS ;*
- *la compensation financière versée à l'IFOREP par la CCAS pour les formations non réalisées augmente, passant de 0,34 M€ au 31/12/2005 à 0,80 M€ au 31/12/2009.*

Elle conteste en second lieu la fiabilité de la comptabilité.

I – Sur la forme :

Une nouvelle fois, la Cour des Comptes s'immisce dans une réflexion qui n'entre pas dans sa compétence.

Cette instance bénéficie d'une compétence limitée à la vérification de l'utilisation des fonds publics.

Elle ne peut exercer son contrôle sur la comptabilité de l'IFOREP que pour des motifs marginaux déjà discutables en 2007, qui ont définitivement disparus en 2011.

En toute hypothèse, il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité de l'existence de telle ou telle structure dont la création ou la suppression ne rentrent pas dans son champ d'investigation.

Accessoirement, la Cour procède par apriori ou ignorance.

Il lui a, ainsi échappé (à moins qu'elle ai préféré l'ignorer) que comme ses fondateurs lui en ont donné mandat, l'IFOREP se doit d'appliquer et mettre en œuvre dans ses activités, les orientations et valeurs fondamentales des activités sociales des électriciens et gaziers.

Ceci passe notamment par la programmation de stages de culture générale. Cela passe également par l'intégration, dans toutes les formations, de réflexions sur la place du salarié dans l'organisation du travail, et plus largement d'une dimension citoyenne et humaine.

Le caractère particulier des formations dispensées par l'Institut est par nature porteur de questionnements et discussions. Ainsi, les choix et priorités de la CCAS et de l'IFOREP peuvent à certains moments se percuter. La dimension de la réponse aux besoins des organisations mais aussi aux besoins des individus, nécessite une mise en distance des contraintes du court terme. Le positionnement de l'IFOREP, en « extériorité » par rapport à la CCAS, permet de garantir ce questionnement et sa prise en compte dans les formations proposées.

Ceci serait difficilement le cas si l'IFOREP était supprimé et l'activité formation totalement intégrée à une direction ressources humaines de la CCAS.

En outre et dans la mesure où il n'entre pas dans l'objet de la CCAS ou des CMCAS d'assurer la formation de leurs personnels ou de leurs élus, celle-ci devrait être effectuée par des organismes totalement extérieurs et sans doute, conformément aux souhaits de la Cour, préoccupés exclusivement de rentabilité.

II – Sur le fond :

A – Des insuffisances et inexactitudes :

Dans sa recherche de critiques la Cour tord la réalité pour justifier son propos, ainsi :

- *S'il est exact que la CCAS représente une part très importante de l'activité de l'Institut, celle-ci est également tournée vers les*

CMCAS et les élus des activités sociales, publics tout aussi essentiels

- *La compensation financière n'est pas versée chaque année par principe, comme semble l'indiquer le rapport de la Cour, mais uniquement les années où effectivement le nombre d'Hommes/Jours formation réalisé par la CCAS est inférieur aux engagements pris en début d'exercice.*

Ainsi, pour l'année 2010 par exemple, ce versement n'aura pas lieu compte tenu du dépassement des objectifs.

- *L'augmentation indiquée dans le rapport est exacte pour l'exercice 2009 par rapport à l'exercice 2005.
En revanche, au cours des cinq exercices examinés par la Cour, le montant de ces versements a diminué par deux fois (exercice 2007/2008 et exercice 2008). Il ne s'agit donc pas d'une augmentation systématique et permanente.*

B - Sur la régularité des comptes :

La Cour a estimé que :

- certaines factures présentent un caractère sommaire
- dans un des nombreux dossiers examinés, des frais engagés par l'Institut n'auraient pas pu être détaillés et justifiés.

Il apparaît que la Cour persiste à s'arc-bouter sur son postulat de départ, sans vouloir prendre en considération les éléments de preuve et les justificatifs produits par l'Institut.

Il est indiscutable que la comptabilité de l'IFOREP n'est pas semblable à celle d'une administration ; elle n'est d'ailleurs pas soumise aux mêmes obligations.

La Cour ne peut ignorer que le commissaire aux comptes n'a jamais refusé de certifier les comptes.

En outre dans sa réponse à la Cour en date du 1^{er} octobre 2010, l'IFOREP précise :

« On cherchera vainement tout au long du rapport quelque élément d'irrégularité que ce soit. En particulier le chapitre « VI. LES COMPTES » du R.O.P (pages 48 à 62) n'en relève aucune.

La comptabilité de l'IFOREP n'est pas discutable ; la comptabilité permet un suivi du coût des différentes réalisations. Chacune des prestations réalisées fait l'objet d'un mémoire spécifique comme l'attestent les différents documents fournis à la Cour. Ces mémoires indiquent le ou les objets. Le caractère plus ou moins détaillé des factures ne peut conduire la Cour à conclure à « une incertitude majeure » quant à l'exhaustivité de cette facturation ».

Pour le cas cité ici par la Cour (film DVD « L'esprit de résistance »), les éléments de réponse détaillés lui ont été apportés dans ce même courrier du 1^{er} octobre en pages 6, 7 et annexe 5 (en particulier l'annexe 5 produit le document comptable « Budget détaillé par centre », listant la totalité des dépenses engagées, poste par poste).

Il est donc incompréhensible que la Cour persiste dans cette position.

Elle ne peut en tout cas pas se fonder sur ces seuls exemples qu'elle se garde bien de mettre en perspective et/ou de relater complètement pour affirmer que l'ensemble de la comptabilité ne serait pas fiable.

De telles pratiques sont inacceptables.

Telles sont les observations que je vous remercie d'annexer à votre rapport si vous persistez dans votre intention de le publier.

**REPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE D'ASSURANCE
MALADIE DES INDUSTRIES ELECTRIQUES ET GAZIERES**

J'ai été très surpris d'être destinataire du projet de rapport public thématique intitulé « Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières : une réforme encore à faire ».

En effet, comme indiqué dans le tableau introductif au rapport, la Camieg ne fait pas partie des institutions sociales des IEG.

Au moment de la rédaction du rapport de la Cour d'avril 2007, la gestion du régime spécial d'assurance maladie-maternité était du ressort des institutions sociales et ce sujet était donc intégré au rapport.

Mais l'objet de la réforme qui a abouti à la création de la Camieg, organisme de sécurité sociale de droit privé chargé d'une mission de service public, a été justement de séparer la gestion du régime spécial d'assurance maladie-maternité de celle des activités sociales.

Intégrer la Camieg dans le rapport thématique relatif aux institutions sociales est donc source de confusion quant à la séparation des gestions qui a été souhaitée par la Cour elle-même. L'organigramme et les réseaux territoriaux des institutions sociales du personnel des IEG et de la Camieg est à ce niveau particulièrement problématique : les institutions sociales et la Camieg y sont mêlées. Il en est de même de l'intégration du personnel de la Camieg dans les calculs relatifs aux emplois des institutions sociales.

Le chapitre 10 du rapport 2010 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale consacre de nombreux développements à l'ensemble de la sécurité sociale des IEG : le régime spécial d'assurance maladie-maternité géré par la Camieg, mais aussi la gestion des prestations familiales, les revenus de remplacement dont les pensions de retraite et enfin les questions de financement de ces prestations. C'est bien ici, au sein de la sécurité sociale et plus précisément au sein de la sécurité sociale des IEG, que la Camieg et le régime spécial ont toute leur place.

Les éléments relatifs au régime d'assurance maladie-maternité des IEG contenus dans le rapport public thématique ne sont qu'une synthèse du chapitre 10 du RALFSS 2010. Les recommandations de la Cour sur ce thème sont identiques à celles faites dans le rapport de septembre 2010. Ces simples rappels me semblent donc peu nécessaires et même néfastes pour le positionnement de la caisse de sécurité sociale que je dirige : la gestion du régime d'assurance maladie-maternité des IEG est bien de la responsabilité d'un organisme de sécurité sociale et non des institutions sociales du

personnel des IEG. La réintroduction d'une ambiguïté à ce niveau ramène donc à la situation antérieure à la réforme de 2007.

Enfin, et même si on peut le considérer comme un élément secondaire, le fait que le premier directeur de la Camieg, l'agent comptable comme moi-même soyons issus du régime général de sécurité sociale et de l'Ecole nationale supérieure de sécurité sociale atteste de la réalité de cette évolution.

Si les développements concernant la Camieg devaient rester dans le rapport thématique, je vous indique une erreur factuelle : les comptes de la Camieg ont bien été certifiés en 2008. Pour 2009, comme vous l'indiquez, la non certification est uniquement liée au fait que 11 000 retraités figuraient dans les bases de la Camieg comme salariés actifs. Cette difficulté n'a eu aucune conséquence sur les assurés, les droits des actifs et des retraités étant identiques. Les comptes globaux de la Camieg (sans distinction entre la section des actifs et celle des retraités) retracent bien la réalité des résultats de la caisse. Enfin, la bonne répartition des assurés entre actifs et inactifs a été réalisée en 2010 et la situation est maintenant mise à jour mensuellement à partir de données transmises par la Cnieg.

**REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNION FRANCAISE
DE L'ELECTRICITE ET DU PRESIDENT DE L'UNION NATIONALE
DES EMPLOYEURS DES INDUSTRIES GAZIERES**

Le statut national du personnel des industries électriques et gazières (IEG) présente la particularité d'organiser, conformément à la loi du 8 avril 1946 de nationalisation de l'électricité et du gaz, des activités sociales au niveau de la branche professionnelle, gérées par des organismes distincts des comités d'entreprises et financées de manière particulière.

L'Union Française de l'Electricité (UFE) et l'Union des Employeurs des Industries Gazières (UNEmIG) ne sont pas gestionnaires des activités sociales de la branche professionnelle, responsabilité qui incombe aux représentants du personnel. La réponse des groupements d'employeurs n'abordera donc pas les questions relatives à la gestion interne des organismes (CCAS, comité de coordination des CAS et CAS).

Pour autant, les employeurs de la branche ne se désintéressent pas de l'évolution des activités sociales, comme en témoignent leur implication, d'ailleurs rappelée par la Cour, dans le processus de réintégration des agents des CAS après la séparation de la gestion du régime maladie, et, plus récemment, dans les discussions avec les fédérations syndicales sur le rattachement des personnels travaillant dans les activités sociales et sur les moyens bénévoles accordés aux organismes.

Sur l'organisation et la gestion des activités sociales

La Cour dresse le constat d'une évolution de l'organisation des activités sociales qui est loin d'avoir atteint son terme et qui, à ce jour, n'a pas produit les effets attendus par elle, notamment en termes de diminution des frais de gestion.

Les groupements d'employeurs ont pris acte de la volonté réelle des gestionnaires nationaux des activités sociales de faire évoluer l'organisation des structures, mais, comme la Cour, ils ont fait le constat des résistances internes auxquelles cette volonté s'est heurtée, conduisant à un mode de fonctionnement qui demeure insatisfaisant.

Les groupements d'employeurs partagent l'analyse de la Cour sur la nécessité de simplifier la gestion, de clarifier les missions des structures (par exemple, les missions des SLVie) et de réduire les frais de structure. A titre d'exemple, l'articulation entre les SLVie, tenues par des représentants du personnel, et les structures professionnelles de proximité, animées par des personnels des activités sociales, devrait être repensée.

Pour produire des effets positifs sur l'équilibre financier des activités sociales, les évolutions en cours doivent être menées à leur terme, notamment

en ce qui concerne la rationalisation du nombre de structures et le transfert effectif des compétences des CAS aux territoires auxquelles elles ont adhéré.

La simplification de l'organisation et la poursuite du processus de mutualisation de différentes fonctions doivent contribuer effectivement au retour à l'équilibre financier de la CCAS. Un véritable pilotage interne de la masse salariale de celle-ci est indispensable, alors que les effectifs affichés au tableau hiérarchique continuent à croître. Si tous les emplois inscrits au tableau hiérarchique étaient pourvus, les autorisations plafonds accordées par la tutelle seraient dépassées de plusieurs centaines d'agents.

Le rattachement de la totalité des personnels aux organismes qui gèrent les activités sociales irait dans le sens d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires des activités sociales.

Au regard du rapport de la Cour, le recentrage des activités sociales semble également une voie à explorer pour revenir à une situation économique et financière saine.

Il incombe au conseil d'administration de la CCAS et à sa direction générale de prendre les mesures appropriées pour assurer le retour à l'équilibre financier.

Sur la gouvernance et le contrôle

Considérant que l'exercice de la tutelle par les pouvoirs publics est tombé en désuétude, la Cour demande une implication des employeurs dans la gouvernance et le contrôle des organismes qui gèrent les activités sociales de la branche professionnelle.

Les groupements d'employeurs rappellent que dans aucune entreprise, il n'appartient à l'employeur de veiller à la régularité et à l'efficacité de l'emploi des sommes qui sont versées au comité d'entreprise pour la gestion des activités sociales. Le code du travail ne confère à celui-ci aucune compétence en la matière. Son rôle se borne à l'élaboration de l'ordre du jour, conjointement avec le secrétaire du comité, la convocation aux réunions, la présidence de séance... En cas de préjudice au détriment des salariés résultant de mauvaises pratiques au sein du comité d'entreprise, l'employeur en tant que tel n'a pas qualité à agir en justice : il ne peut le faire qu'en tant que mandataire du comité d'entreprise, si celui-ci le lui demande.

Par ailleurs, la définition des orientations aussi bien en matière de prestations proposées que de modalités de gestion de celles-ci relève de la responsabilité exclusive des représentants du personnel.

Il en va dans la branche des IEG comme dans l'ensemble des entreprises dotées d'un comité d'entreprise au sens du code du travail, sous peine de délit d'entrave.

C'est pourquoi les groupements d'employeurs estiment que toute réforme de la gouvernance, souhaitée par la Cour et les pouvoirs publics, doit avoir pour premier objectif de responsabiliser davantage les gestionnaires des activités sociales et non d'impliquer les employeurs en tentant de les instituer comme « garde-fou » d'un système sur lequel la loi leur dénie tout pouvoir de contrôle.

Les difficultés financières sérieuses survenues ces dernières années dans des comités d'entreprise relevant du code du travail et présidés par l'employeur illustrent suffisamment l'absence de prérogatives réelles de celui-ci en ce domaine et la nécessité de renforcer les dispositions de droit commun en matière de contrôle des comités d'entreprise.

La situation financière de la CCAS ne s'explique pas par l'organisation originale mise en place par le statut national du personnel.

A la lumière d'autres exemples récents, les critiques formulées par la Cour des comptes dépassent le seul secteur des IEG. C'est pourquoi les groupements d'employeurs estiment qu'il serait souhaitable d'introduire des règles plus contraignantes dans le code du travail en matière de transparence des comptes et de bonne gestion et de les transposer à la situation particulière de la CCAS. L'amélioration de la transparence des activités et de la gestion du comité d'entreprise vis-à-vis des salariés est également un axe de travail à approfondir.

Très concrètement, la transparence des comptes des grands comités d'entreprises devrait notamment être assurée par l'obligation d'appliquer le plan comptable général, de recourir à un expert comptable pour l'élaboration des comptes, de faire certifier les comptes par deux commissaires aux comptes, choisis après appel d'offres et de les publier sous une forme à déterminer, les comptes détaillés devant être accessibles aux employeurs et aux salariés concernés. Devrait s'y ajouter dans le cas des IEG, et comme le recommande la Cour, l'élaboration de comptes combinés au niveau de la branche professionnelle.

Quelques règles de bonne gestion des comités d'entreprise pourraient également être introduites dans le code du travail tenant au contrôle interne, aux procédures d'achats, à la programmation budgétaire pluriannuelle assortie d'orientations stratégiques, à l'obligation de mise en place d'un comité d'audit et d'un comité des engagements, voire des règles prudentielles comme il en existe dans certains secteurs.

Dans le champ spécifique des IEG, les discussions ouvertes par les groupements d'employeurs avec les fédérations syndicales de la branche au début de l'année 2010 n'ont donc pas porté sur la gouvernance et le contrôle, mais sur le rattachement direct des personnels travaillant dans ces institutions en lieu et place du mécanisme actuel de mise à disposition, évolution qui contribuerait à accroître la responsabilisation des gestionnaires des activités sociales. En outre, cette évolution est devenue

d'autant plus indispensable que l'évolution de l'organisation des entreprises de la branche rend le maintien du dispositif actuel extrêmement délicat, voire incompatible avec la réorganisation en cours des activités sociales.

Ces discussions ne sont pas achevées et comportent un volet sur l'attribution des moyens bénévoles, nécessitant un approfondissement des discussions. Il s'agit d'un point important qui ne doit pas être négligé dans le cadre des réflexions globales sur la gouvernance, le contrôle et le financement.

Sur le financement des activités sociales

Comme la Cour l'a souligné, les travaux à mener portent, d'une part, sur les moyens bénévoles et, d'autre part, sur le prélèvement de 1 %.

Sur le premier point, les discussions ont été engagées de manière, en particulier, à assurer la transparence et le suivi des moyens alloués, ainsi qu'une charge équitable entre employeurs de la branche. Ces travaux sont à poursuivre.

Sur le second point, les groupements d'employeurs partagent l'avis de la Cour quant à la nécessité de revoir le dispositif à la fois sur les modalités de déclaration, de versement et de contrôle des contributions versées par les employeurs et sur l'assiette de calcul de ces contributions.

Les groupements d'employeurs estiment que l'ensemble des entreprises employant des salariés soumis au statut national devrait verser une contribution au financement des activités sociales de la branche. Cette contribution devrait faire l'objet d'une déclaration et d'un versement directement de l'entreprise concernée à l'organisme chargé de sa répartition entre les institutions qui gèrent les activités sociales. Cet organisme devrait être habilité à vérifier que toutes les contributions sont bien acquittées.

En ce qui concerne l'assiette de calcul de la contribution, les groupements d'employeurs partagent l'analyse de la Cour selon laquelle la définition prévue par le statut (1 % des recettes des entreprises assurant la distribution du gaz et de l'électricité) n'est plus adaptée au regard de l'évolution des activités et des entreprises du secteur.

Les groupements d'employeurs attirent l'attention sur la nécessité d'un travail approfondi sur ce sujet compte tenu de l'impact potentiel sur les différentes entreprises de la branche.

Sur l'action sanitaire et sociale

L'action sanitaire et sociale prend des formes originales dans les industries électriques et gazières puisqu'elle est rattachée, pour l'essentiel, aux organismes gérant les activités sociales et non aux caisses de sécurité sociale dont relèvent les salariés et retraités.

Le transfert de la gestion des prestations servies au titre de l'action sanitaire et sociale, préconisé par la Cour, n'irait pas sans difficultés. D'une part, un tel transfert, dont le périmètre ne va pas de soi, ne devrait pas se traduire par une contribution financière globale plus élevée pour les employeurs et devrait donc conduire à un nouveau calcul des contributions au financement des activités sociales.

Par ailleurs se poserait la question de la caisse de rattachement de l'action sanitaire et sociale vieillesse : la Caisse nationale des IEG, caisse nationale ne disposant d'aucun point d'accueil de proximité, ou les organismes du régime général, dans le cadre de l'adossement du régime spécial de retraite, les employeurs acquittant déjà auprès de ces organismes la totalité des cotisations qui leur seraient dues si les salariés et retraités de la branche des IEG y étaient rattachés ?

Sur le régime maladie

Les groupements d'employeurs considèrent que le régime spécial d'assurance maladie des IEG est actuellement le seul cadre permettant d'assurer une solidarité aussi forte entre les salariés et les retraités de la branche, sans préjudice pour le régime général et en toute transparence.

En effet, la solidarité porte sur le financement des prestations complémentaires obligatoires et se traduit, non par une mutualisation des risques, mais par un transfert clairement identifié des salariés vers les retraités au travers d'une cotisation spécifique dite « de solidarité ». Le produit de cette cotisation s'élève à environ 70 M€ par an, soit près de 40 € par mois et par salarié. La solidarité intergénérationnelle est ainsi pleinement assurée comme dans tout régime de sécurité sociale, de même que la solidarité entre célibataires et familles, entre salaires élevés ou moins élevés ou encore entre malades et bien portants.

Depuis 2007, la gestion des prestations maladie par la Caisse d'assurance maladie des IEG (CAMIEG) a permis de séparer la gestion des activités sociales de celles du régime de sécurité sociale, d'assurer l'égalité de traitement entre les bénéficiaires et de réaliser de très importantes économies de frais de gestion, ce qui va dans le sens des recommandations de la Cour.

Après des débuts difficiles sur le plan du fonctionnement, la gestion des prestations et des réclamations des salariés et retraités des IEG est en nette amélioration. La mise en place du système cible d'infogérance avec la CNAMTS dans les prochaines semaines devrait permettre à la CAMIEG d'atteindre pleinement son fonctionnement normal.

Enfin, s'agissant des relations financières entre le régime général et les entreprises du régime spécial, il est rappelé que les dispositions réglementaires appliquées ne conduisent pas à mettre en déficit le régime général puisque la contribution nette des IEG est positive (pour des prestations d'un montant inférieur à 500 M€, la contribution des employeurs s'est élevée à environ 520 M€ en 2008, à laquelle il convient d'ajouter la CSG acquittée par les salariés et les retraités des IEG).

**REPONSE DU PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL
D'ELECTRICITE DE FRANCE**

Le statut national du personnel des industries électriques et gazières (IEG) présente la particularité d'organiser, conformément à la loi du 8 avril 1946 de nationalisation de l'électricité et du gaz, des activités sociales au niveau de la branche professionnelle, gérées par des organismes distincts des comités d'entreprises et financées de manière particulière.

Le contrôle mené par la Cour des comptes porte donc sur des objets relevant essentiellement de la branche professionnelle et des pouvoirs publics. La réponse d'EDF s'inscrit pleinement dans celle des groupements d'employeurs (UFE et UNEmIG), à l'exception de développements qui sont propres au Groupe concernant le montant de sa contribution au financement des activités sociales, d'une part, et la petite enfance, d'autre part.

Les employeurs des IEG ne sont pas gestionnaires des activités sociales de la branche professionnelle, responsabilité qui incombe aux représentants du personnel. La réponse d'EDF n'abordera donc pas les questions relatives à la gestion interne des organismes (CCAS, comité de coordination des CAS et CAS).

Pour autant, EDF ne se désintéresse pas de l'évolution des activités sociales, comme en témoigne l'implication du Groupe dans le processus de réintégration des agents des CAS après la séparation de la gestion du régime maladie, et, plus récemment, dans les travaux sur la restauration méridienne aussi bien que dans les discussions avec les fédérations syndicales portant sur le rattachement des personnels travaillant dans les activités sociales et sur les moyens bénévoles accordés aux organismes.

Sur l'organisation et la gestion des activités sociales

La Cour dresse le constat d'une évolution de l'organisation des activités sociales qui est loin d'avoir atteint son terme et qui, à ce jour, n'a pas produit les effets attendus par elle, notamment en termes de diminution des frais de gestion.

EDF a pris acte de la volonté réelle des gestionnaires nationaux des activités sociales de faire évoluer l'organisation des structures.

EDF partage l'analyse de la Cour sur la nécessité de simplifier la gestion, de clarifier les missions des structures (par exemple, les missions des SLVie) et de réduire les frais de structure. A titre d'exemple, l'articulation entre les SLVie et les structures professionnelles de proximité devrait être repensée.

Pour produire des effets positifs sur l'équilibre financier des activités sociales, les évolutions en cours doivent être menées à leur terme, notamment

en ce qui concerne la rationalisation du nombre de structures et le transfert effectif des compétences des CAS aux territoires auxquels elles ont adhéré.

La simplification de l'organisation et la poursuite du processus de mutualisation de différentes fonctions doivent contribuer effectivement au retour à l'équilibre financier de la CCAS. Un véritable pilotage interne de la masse salariale de celle-ci est indispensable, alors que les effectifs affichés au tableau hiérarchique continuent à croître. Si tous les emplois inscrits au tableau hiérarchique étaient pourvus, les autorisations plafonds accordées par la tutelle seraient dépassées de plusieurs centaines d'agents.

Le rattachement de la totalité des personnels aux organismes qui gèrent les activités sociales irait dans le sens d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires des activités sociales.

Au regard du rapport de la Cour, le recentrage des activités sociales semble également une voie à explorer pour revenir à une situation économique et financière saine.

Sur la gouvernance et le contrôle

Considérant que l'exercice de la tutelle par les pouvoirs publics est tombé en désuétude, la Cour demande une implication des employeurs dans la gouvernance et le contrôle des organismes qui gèrent les activités sociales de la branche professionnelle.

Il est rappelé que dans aucune entreprise, il n'appartient à l'employeur de veiller à la régularité et à l'efficacité de l'emploi des sommes qui sont versées au comité d'entreprise pour la gestion des activités sociales. Le code du travail ne confère à celui-ci aucune compétence en la matière. Son rôle se borne à l'élaboration de l'ordre du jour, conjointement avec le secrétaire du comité, la convocation aux réunions, la présidence de séance... En cas de préjudice au détriment des salariés résultant de mauvaises pratiques au sein du comité d'entreprise, l'employeur en tant que tel n'a pas qualité à agir en justice : il ne peut le faire qu'en tant que mandataire du comité d'entreprise, si celui-ci le lui demande.

Par ailleurs, la définition des orientations aussi bien en matière de prestations proposées que de modalités de gestion de celles-ci relève de la responsabilité exclusive des représentants du personnel.

Il en va dans la branche des IEG comme dans l'ensemble des entreprises dotées d'un comité d'entreprise au sens du code du travail, sous peine de délit d'entrave.

C'est pourquoi EDF estime que toute réforme de la gouvernance, souhaitée par la Cour et les pouvoirs publics, doit avoir pour premier objectif de responsabiliser davantage les gestionnaires des activités sociales et non d'impliquer les employeurs en tentant de les instituer comme « garde-fou » d'un système sur lequel la loi leur dénie tout pouvoir de contrôle.

Les difficultés financières sérieuses survenues ces dernières années dans des comités d'entreprise relevant du code du travail et présidés par l'employeur illustrent suffisamment l'absence de prérogatives réelles de celui-ci en ce domaine et la nécessité de renforcer les dispositions de droit commun en matière de contrôle des comités d'entreprise.

La situation de la CCAS ne s'explique pas par l'organisation originale mise en place par le statut national du personnel.

A la lumière d'autres exemples récents, les critiques formulées par la Cour des comptes dépassent le seul secteur des IEG. C'est pourquoi EDF estime qu'il serait souhaitable d'introduire des règles plus contraignantes dans le code du travail en matière de transparence des comptes et de bonne gestion. L'amélioration de la transparence des activités et de la gestion du comité d'entreprise vis-à-vis des salariés est également un axe de travail à approfondir.

Très concrètement, la transparence des comptes des grands comités d'entreprise devrait notamment être assurée par l'obligation d'appliquer le plan comptable général, de recourir à un expert comptable pour l'élaboration des comptes, de faire certifier les comptes par deux commissaires aux comptes, choisis après appel d'offres, et de publication sous une forme à déterminer, les comptes détaillés devant être accessibles aux employeurs et aux salariés concernés. Devrait s'y ajouter dans le cas des IEG, et comme le recommande la Cour, l'élaboration de comptes combinés au niveau de la branche professionnelle.

Quelques règles de bonne gestion des comités d'entreprise pourraient également être introduites dans le code du travail tenant au contrôle interne, aux procédures d'achats, à la programmation budgétaire pluriannuelle assortie d'orientations stratégiques, à l'obligation de mise en place d'un comité d'audit et d'un comité des engagements, voire des règles prudentielles comme il en existe dans certains secteurs.

Dans le cas champ spécifique des IEG, les discussions ouvertes au niveau de la branche professionnelle avec les fédérations syndicales au début de l'année 2010 n'ont donc pas porté sur la gouvernance et le contrôle, mais sur le rattachement direct des personnels travaillant dans ces institutions en lieu et place du mécanisme actuel de mise à disposition, évolution qui contribuerait à accroître la responsabilisation des gestionnaires des activités sociales. En outre, cette évolution est devenue d'autant plus indispensable que l'évolution de l'organisation des entreprises de la branche rendait le maintien du dispositif actuel extrêmement délicat, voire incompatible avec la réorganisation en cours des activités sociales.

Ces discussions ne sont pas achevées et comportent un volet sur l'attribution des moyens bénévoles, nécessitant un approfondissement des discussions. Il s'agit d'un point important qui ne doit pas être négligé dans le

cadre des réflexions globales sur la gouvernance, le contrôle et le financement.

Sur le financement des activités sociales

Comme la Cour l'a souligné, les travaux à mener portent, d'une part, sur les moyens bénévoles et, d'autre part, sur le prélèvement de 1 %.

Sur le premier point, les discussions ont été engagées de manière, en particulier, à assurer la transparence et le suivi des moyens alloués, ainsi qu'une charge équitable entre employeurs de la branche. Ces travaux sont à poursuivre.

Sur le second point, EDF partage l'avis de la Cour quant à la nécessité de revoir le dispositif à la fois sur les modalités de déclaration, de versement et de contrôle des contributions versées par les employeurs et sur l'assiette de calcul de ces contributions.

Le Groupe estime que l'ensemble des entreprises employant des salariés soumis au statut national devrait verser une contribution au financement des activités sociales de la branche. Cette contribution devrait faire l'objet d'une déclaration et d'un versement directement de l'entreprise concernée à l'organisme chargé de sa répartition entre les institutions qui gèrent les activités sociales. Cet organisme devrait être habilité à vérifier que toutes les contributions sont bien acquittées.

En ce qui concerne l'assiette de calcul de la contribution, EDF partage l'analyse de la Cour selon laquelle la définition prévue par le statut (1 % des recettes des entreprises assurant la distribution du gaz et de l'électricité) n'est plus adaptée au regard de l'évolution des activités et des entreprises du secteur.

Le Groupe attire toutefois l'attention sur la nécessité d'un travail approfondi sur ce sujet compte tenu de l'impact potentiel sur les différentes entreprises de la branche.

Sur la contribution d'EDF au financement des activités sociales

L'inadaptation de la définition actuelle de l'assiette de calcul du 1 % a conduit EDF à rectifier les modalités de calcul du prélèvement à deux reprises.

En 2005, des modifications ont été apportées pour améliorer la cohérence avec les modalités de calcul retenues par Gaz de France et conformément aux recommandations de la Cour des comptes, alors en cours de contrôle des institutions sociales des IEG.

En 2009, l'assiette de calcul du prélèvement a été précisée au regard de l'évolution de l'activité de l'entreprise et en cohérence avec les pratiques d'autres entreprises de la branche professionnelle.

En effet, l'ouverture des marchés a modifié la structure du chiffre d'affaires du Groupe avec le développement des opérations de trading et des ventes à des grossistes ou à des fournisseurs alternatifs. La loi NOME devrait accroître cette tendance. Il était donc devenu indispensable de préciser rapidement la destination des ventes prises en compte dans l'assiette de calcul du prélèvement de 1 %. La définition du statut évoquant les recettes de « distribution » à une époque où celle-ci englobait la fourniture, c'est bien indiscutablement la vente au client final qui était visée.

Si EDF n'avait pas précisé que la contribution porte sur les ventes au client final, un même flux d'énergie aurait été soumis deux fois au prélèvement finançant les activités sociales : une première fois par EDF et une seconde fois par le fournisseur, si celui-ci est soumis au statut, ce qui aurait été contraire aux principes régissant la construction du dispositif à l'origine.

Dans l'hypothèse où le fournisseur n'est pas soumis au statut (possibilité ouverte par la loi NOME que certains nouveaux opérateurs ont mise en pratique), faire acquitter le prélèvement finançant les activités sociales par EDF en lieu et place de ses concurrents conduirait à aggraver la distorsion de concurrence qui existe du fait de l'absence d'un socle commun de règles sociales applicable à l'ensemble des opérateurs du secteur.

Les modifications d'assiette introduites par EDF ont fait l'objet d'une information préalable orale de l'administration de tutelle (sans observation de sa part), avant confirmation écrite du montant définitif du prélèvement au titre de 2009.

EDF tient à rappeler que ce que la Cour présente comme une diminution des produits des organismes sociaux résulte de rectifications d'erreurs dont certaines constituent directement l'application des recommandations mêmes de la Cour. Sur la seule année 2009, la mise en œuvre des recommandations de la Cour formulées lors du précédent contrôle en 2005 a représenté plus de 50 M€ sur les 80 M€ mentionnés par la Cour.

EDF est favorable à une réforme en profondeur de l'assiette de calcul du prélèvement finançant les activités sociales afin de simplifier l'exercice et de permettre aux gestionnaires des activités sociales de s'assurer que chaque entreprise leur déclare et leur verse les montants effectivement dus.

Toutefois, considérant que sa contribution actuelle (au périmètre du Groupe) s'élève déjà à 5,9 % de la masse salariale, soit un montant extrêmement élevé au regard des subventions généralement allouées par les employeurs aux comités d'entreprise pour la gestion des activités sociales, EDF est totalement opposée à toute augmentation de sa contribution résultant d'une évolution de l'assiette, et ce dans un contexte où les marges de manœuvre résultant de l'évolution des tarifs de l'électricité doivent être

prioritairement affectées à l'investissement et à la maintenance des installations.

L'évolution de l'assiette ne doit pas conduire à un surcoût pour EDF et ses clients, mais ses effets doivent être envisagés dans la durée et en parallèle aux actions que les gestionnaires ont à mener pour faire baisser les frais de gestion des organismes sociaux. Ceci est possible sans mettre en péril l'équilibre financier de la CCAS.

Il est rappelé qu'à enveloppe constante, le changement d'assiette sera sans impact sur le poids pesant sur l'ensemble des factures d'énergie, car, comme dans toute entreprise, la subvention versée au titre des activités sociales et culturelles est financée par les recettes des entreprises. Dans les IEG, le montant de l'enveloppe résulte de dispositions réglementaires.

Sur la petite enfance

La Cour note que le dispositif « CESU petite enfance », préfinancé par le comité de coordination et l'employeur, ne bénéficie pas à tous les salariés de la branche professionnelle. Effectivement, il s'agit d'une initiative du Groupe EDF, rejoint par d'autres groupes et entreprises de la branche, et qui est un élément novateur de la marque employeur du Groupe. EDF a même assuré l'ingénierie et le pilotage de ce dispositif, au bénéfice du Comité de coordination.

Sans qu'il soit besoin d'un accord de branche, rien n'empêcherait le comité de coordination de préfinancer des chèques emploi services à un niveau équivalent pour les salariés de la branche professionnelle aujourd'hui non bénéficiaires de ce dispositif, quelle que soit la participation de l'employeur au financement du dispositif. Il s'agit d'un choix appartenant aux gestionnaires des activités sociales.

Ceci est parfaitement possible comme en témoigne l'existence de certains dispositifs analogues à celui d'EDF, mis en place par le Comité de coordination et des entreprises de la branche ne contribuant pourtant pas au financement des activités sociales.

Sur l'action sanitaire et sociale

L'action sanitaire et sociale prend des formes originales dans les industries électriques et gazières puisqu'elle est rattachée, pour l'essentiel, aux organismes gérant les activités sociales et non aux caisses de sécurité sociale dont relèvent les salariés et retraités.

Le transfert de la gestion des prestations servies au titre de l'action sanitaire et sociale, préconisé par la Cour, n'irait pas sans difficultés. D'une part, un tel transfert, dont le périmètre ne va pas de soi, ne devrait pas se traduire par une contribution financière globale plus élevée pour les employeurs et devrait donc conduire à un nouveau calcul des contributions au financement des activités sociales.

Le transfert à la Caisse nationale des IEG de la gestion des prestations servies au titre de l'action sanitaire et sociale, préconisé par la Cour, n'irait pas sans difficultés.

D'une part, il ne saurait se traduire par une contribution financière globale plus élevée pour les employeurs et devrait donc nécessairement conduire à un nouveau calcul des contributions au financement des activités sociales.

D'autre part, la question du choix de la caisse de rattachement de l'action sanitaire et sociale vieillesse n'est pas simple. En effet, la Caisse nationale des IEG, caisse nationale de la branche professionnelle, ne dispose d'aucun point d'accueil de proximité. Par ailleurs, dans le cadre de l'adossment du régime spécial de retraite à la CNAVTS, l'AGIRC et l'ARRCO, les employeurs acquittent déjà auprès de ces organismes la totalité des cotisations qui leur seraient dues si les salariés et retraités de la branche des IEG y étaient rattachés, y compris le financement de l'action sanitaire et sociale.

Par ailleurs se poserait la question du choix de la caisse de rattachement de l'action sanitaire et sociale vieillesse : la Caisse nationale des IEG, caisse nationale de la branche professionnelle ne disposant d'aucun point d'accueil de proximité, ou les organismes du régime général, dans le cadre de l'adossment du régime spécial de retraite à la CNAVTS, l'AGIRC et l'ARRCO les employeurs acquittent déjà auprès de ces organismes la totalité des cotisations qui leur seraient dues si les salariés et retraités de la branche des IEG y étaient rattachés, y compris le financement de l'action sanitaire et sociale.

Sur le régime maladie

EDF considère que le régime spécial d'assurance maladie des IEG est actuellement le seul cadre permettant d'assurer une solidarité aussi forte entre les salariés et les retraités de la branche, sans préjudice pour le régime général et en toute transparence.

En effet, la solidarité porte sur le financement des prestations complémentaires obligatoires et se traduit, non par une mutualisation des risques, mais par un transfert clairement identifié des salariés vers les retraités au travers d'une cotisation spécifique dite « de solidarité ». Le produit de cette cotisation s'élève à environ 70 M€ par an, soit près de 40 € par mois et par salarié. La solidarité intergénérationnelle est ainsi pleinement assurée comme dans tout régime de sécurité sociale, de même que la solidarité entre célibataires et familles, entre salaires élevés ou moins élevés ou encore entre malades et bien portants.

Depuis 2007, la gestion des prestations maladie par la Caisse d'assurance maladie des IEG (CAMIEG) a permis de séparer la gestion des activités sociales de celles du régime de sécurité sociale, d'assurer l'égalité de traitement entre les bénéficiaires et de réaliser de très importantes économies de frais de gestion, ce qui va dans le sens des recommandations de la Cour.

Après des débuts difficiles sur le plan du fonctionnement, la gestion des prestations et des réclamations des salariés et retraités des IEG est en nette amélioration. La mise en place du système cible d'infogérance avec la CNAMTS dans les prochaines semaines devrait permettre à la CAMIEG d'atteindre pleinement son fonctionnement normal.

Enfin, s'agissant des relations financières entre le régime général et les entreprises du régime spécial, il est rappelé que les dispositions réglementaires appliquées ne conduisent pas à mettre en déficit le régime général puisque la contribution nette des IEG est positive (pour des prestations d'un montant inférieur à 500 M€, la contribution des employeurs s'est élevée à environ 520 M€ en 2008, à laquelle il convient d'ajouter la CSG acquittée par les salariés et les retraités des IEG).

**REPONSE DU PRESIDENT DU DIRECTOIRE, PRESIDENT
DIRECTEUR GENERAL DE LA COMPAGNIE NATIONALE DU
RHONE**

Pour la CNR, il m'est agréable de vous faire savoir que nous nous en remettons à la sagesse de la Cour quant à ses recommandations et notamment votre appel à l'Etat pour l'ouverture des consultations avec les employeurs et les organisations représentatives du personnel sur les sujets concernés : la CNR souhaitant prendre toute sa place dans cette négociation.

**REPONSE DE L'ADMINISTRATEUR DU GIE
VACANCES LOISIRS ACTIV**

Dans la mesure où ce projet de rapport se concentre sur l'appréciation que la CDC se fait des motifs ayant conduit à la création du GIE, et des choix ayant présidé à son développement, nous considérons que c'est bien évidemment à la CCAS de formuler les commentaires appropriés.

Les autres éléments de votre rapport concernant VLA n'appelle aucun commentaire de notre part. Autant que la CCAS et ceux de ses partenaires impliqués dans le GIE l'estimeront conforme à la satisfaction des besoins pour lesquels il a été constitué, le GIE s'efforcera de répondre à leurs attentes et à la mission qu'ils voudront bien lui impartir dans la réalisation de son objet statutaire.

C'est en ce sens que le GIE et la CCAS se sont associés à la Ligue de l'enseignement dans une convention ayant pour objet de contribuer, sous le pilotage des directeurs généraux respectifs, à l'appréciation des contraintes devant être levées que le GIE puisse atteindre les équilibres de gestion, et la poursuite de son développement qui lui est nécessaire.
