



Mercredi 4 avril 2007

Intervention de M. Philippe Séguin, Premier président
Conférence de presse sur
"Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières"

Mesdames, Messieurs,

C'est avec beaucoup de plaisir que je vous accueille à la Cour pour vous présenter notre dernier rapport public thématique.

Il est consacré aux institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières.

Et voilà qui mérite d'emblée un avertissement.

Les médias se sont déjà fait l'écho d'un certain nombre d'affaires liées à la gestion de ces institutions.

Aussi dois-je vous préciser que notre rapport n'aborde pas les faits qui font actuellement l'objet d'un traitement par les juridictions judiciaires, même lorsque ces procédures peuvent être conduites sur la base de constats effectués par nos soins. Il n'est pas non plus fait état des pratiques qui, sur l'initiative de la Cour, font l'objet d'un déféré devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

Dès lors, vous l'aurez compris, ne figure au présent rapport que ce qui n'est pas susceptible d'être traité par une juridiction répressive.

Malgré ces restrictions, la Cour formule de nombreuses observations et son rapport, vous le verrez, reste très riche.

C'est ce que je veux vous montrer.

Les institutions sociales des industries électriques et gazières sont nées au lendemain de la seconde guerre mondiale avec la loi de nationalisation de l'électricité et du gaz du 8 avril 1946.

Elles constituent un dispositif très original de gestion de certains avantages sociaux puisqu'elles assument à elles seules de multiples tâches normalement assurées par des institutions différentes : caisses de Sécurité sociale, mutuelles et comités d'entreprise.

Elles gèrent ainsi les prestations en nature d'assurance maladie et maternité pour 563 000 personnes, mais elles gèrent également les activités sociales normalement assurées par un comité d'entreprise : organisation de vacances et de séjours, restauration, produits d'assurance... Sur l'exercice 2004-2005, elles ont par exemple fourni près de 6,2 millions de repas dans 125 restaurants et ont financé 3,45 millions de nuitées de vacances.

- Pourquoi la Cour s'est-elle intéressée à ces institutions ?

Tout d'abord parce que la diversité de leurs missions les place au carrefour du droit du travail, du droit de la Sécurité sociale et du droit de la mutualité, ce qui ne va pas sans générer des **incertitudes sur leur régime juridique**. Incertitudes d'autant plus fortes que le « statut » qui les fonde a plus de 60 ans et qu'il semble sur beaucoup de points « dépassé ».

Ensuite parce qu'elles représentent un **enjeu financier très important**. Elles ont bénéficié pour l'exercice 2004-2005 de ressources de plus de 880 M€ dont 628 M€ provenant des employeurs. Le revenu annuel indirect procuré aux électriciens et gaziers par la contribution des employeurs peut être estimé à 3000 € par agent en activité (c'est donc plus qu'un 13^e mois.)

Le sujet est sensible. Nous avons reçu une réponse très « relevée » des institutions sociales des Industries Electriques et Gazières (IEG), qui n'hésitent pas dans leur communication interne à reprocher à la Cour de remettre en cause les conquêtes sociales des électriciens-gaziers au nom d'une logique purement marchande.

Ce n'est pas, bien entendu, l'objet de notre travail.

Nous avons simplement cherché à mettre en exergue les problèmes de droit et les difficultés de gestion de ces institutions, qui, quelles que soient leur politique et leur conception de l'action sociale, ont le devoir de respecter les règles et de gérer efficacement les ressources mises à leur disposition.

Et force est de constater que ce n'est pas toujours le cas...

*

1- Une première illustration nous en est donnée par le poids excessif des **charges de fonctionnement**.

Elles représentent en effet plus de 26 % des dépenses totales.

- Ces charges résultent d'abord de la coexistence de structures nombreuses, complexes, souvent surdimensionnées et onéreuses.

On dénombre ainsi au niveau central trois institutions : la caisse centrale d'activités sociales (la fameuse CCAS), le comité de coordination des caisses locales, et l'institut de formation, de recherche et de promotion.

La CCAS et l'institut de formation disposent également de délégations régionales

Au niveau local, il y a une centaine de caisses locales qui s'adressent à 2 800 ouvriers-droit en moyenne (ce qui est très peu)

Et il faut encore ajouter à tout cela les sections locales de vote, qui servent de point d'accès de proximité pour les prestations d'assurance maladie et les activités sociales et qui sont plus d'un millier réparties sur tout le territoire.

On ne peut nier l'intérêt pour les agents et leurs familles de disposer de points d'accueil de proximité... mais il faut bien voir que cette démultiplication excessive des implantations génère d'importantes charges de structure et prive le système de toute économie d'échelle. Au final, vous avez une myriade de petites entités gérant un petit nombre de ressortissants sans atteindre une taille critique.

Les frais de structure s'accompagnent de frais de personnel également importants.

Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières emploient de l'ordre de 5 700 personnes, sans compter les personnels en CDD (environ 300 équivalents temps pleins).

Ces chiffres englobent le temps accordé aux représentants du personnel qui participent aux organes dirigeants des institutions nationales et locales. Et ils sont nombreux !

Chaque caisse locale a en effet un conseil d'administration composé, selon son importance, de 18 ou de 24 membres, autant donc voire plus que pour la Caisse centrale. Et il est très fréquent que le nombre d'élus soit supérieur au nombre d'agents assurant des tâches de gestion.

2- On pourrait attendre de structures si développées et si nombreuses une gestion particulièrement fine et rigoureuse.

Ce n'est pourtant pas le cas.

Et la Cour a relevé **d'importantes lacunes de gestion**.

- En matière comptable par exemple, il n'existe aucun document présentant de manière consolidée les ressources et les emplois de l'ensemble des caisses.

Et pour cause : les caisses ne sont pas tenues d'appliquer le plan comptable général ni de faire certifier leurs comptes ; seules les trois institutions nationales et un peu moins de 40 caisses locales font certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes.

Par ailleurs, au-delà des obligations fixées par le statut national, EDF et Gaz de France font bénéficier les institutions sociales de divers concours matériels et humains, souvent qualifiés de « mesures bénévoles », sans qu'il existe de documents de synthèse sur leur coût.

Il y a donc une totale absence de transparence comptable et nous avons été obligés d'élaborer nous mêmes un tableau d'ensemble des ressources et des emplois.

- La Cour a également formulé plusieurs observations sur les modalités de réalisation des achats, qui jusqu'à très récemment, n'obéissaient à aucune règle générale de publicité et de mise en concurrence.

- Elle a également soulevé plusieurs cas de non respect du droit de la concurrence, du droit fiscal et même du droit du travail.

Jusqu'en 2004, les dirigeants de la CCAS ont de fait toléré le recours à des contractuels à durée déterminée afin de pourvoir des emplois permanents qui auraient dû l'être par des CDI. Pour l'année 2003, cela concernerait l'équivalent de 300 emplois à temps plein. La CCAS a été plusieurs fois condamnée aux prud'hommes.

Voilà quelques exemples parmi d'autres.

- De façon plus générale, force est de constater les lacunes du pilotage des activités sociales des industries électriques et gazières.

Il faut dire que leur organisation est très particulière. A la différence des comités d'entreprise traditionnels, les employeurs ne font pas partie des organes dirigeants. Les textes en vigueur reconnaissent en revanche des pouvoirs de tutelle très importants à l'Etat. En fait, ce dernier n'exerce aucun contrôle. Au final, les fédérations syndicales sont donc totalement libres de la gestion des institutions sociales.

Mais elles n'ont pas doté le système d'outils de gestion et de contrôle interne efficaces.

3- Ces lacunes fragilisent profondément les institutions sociales des IEG.

- **Concernant les activités sociales** tout d'abord, la Cour constate la faiblesse globale de la participation demandée aux bénéficiaires. Elle n'est en effet liée au coût de revient des services fournis que de manière très approximative : c'est ainsi que la participation exigée pour un séjour en vacances sera la même en plein été ou en basse saison...

Qu'on m'entende bien : la Cour ne met pas en question ce choix.

L'effort de participation est déterminé en fonction des capacités contributives des agents selon un principe de solidarité qu'il n'appartient pas à la Cour de remettre en cause. Mais la Cour montre que le système n'est pas aussi progressif qu'il pourrait l'être et que la demande de vacances des agents qui ont les rémunérations les plus faibles n'est que partiellement solvabilisée. L'objectif de solidarité mériterait donc lui aussi d'être mieux pris en compte...

- Par ailleurs, les institutions sociales ont fait le choix de privilégier une gestion intégrée dans laquelle elles produisent elles mêmes les activités (elles gèrent elles mêmes les restaurants, les centres de vacances) plutôt que de distribuer leurs ressources sous la forme, par exemple, de chèques vacances ou de chèques déjeuners.

Mais elles peinent à optimiser cette gestion intégrée.

Je ne donnerai qu'un exemple. Dans les restaurants de la CCAS, le coût direct de production par repas (hors amortissements, frais de siège et concours matériels des entreprises électriques et gazières) est de près de 12 €, presque le double du coût moyen constaté dans le secteur de la restauration collective d'entreprise. Cet écart a de multiples causes : des charges salariales beaucoup plus fortes que dans le secteur de la restauration collective et d'importantes surcapacités. Les restaurants de la CCAS sont en effet, en moyenne, à moitié vides...

Compte tenu du poids des charges d'exploitation et de la réticence des gestionnaires à augmenter les participations des bénéficiaires, c'est l'entretien et le renouvellement du patrimoine de vacances qui ont servi de variables d'ajustement et qui ont été insuffisamment pris en compte. Les dépenses consacrées aux travaux d'entretien immobilier n'ont représenté en moyenne que 14 M€ par an, soit 5 % à peine de la valeur nette des constructions et des installations techniques au bilan.

Cette situation a favorisé le vieillissement des installations et la désaffectation d'un nombre important d'entre elles par les agents.

- Il y a enfin la question du **régime d'assurance maladie et maternité**.

Selon des textes de 1946, les agents des industries électriques et gazières sont couverts par un « régime spécial » d'assurance maladie, intégrant un régime de base et des prestations complémentaires.

La Cour a tenu à montrer que cette qualification de « régime spécial » ne renvoyait en fait à aucune réalité. Le régime de base d'assurance maladie dont bénéficient les agents des IEG est en effet intégré au régime général de la Sécurité sociale : les agents sont affiliés aux caisses primaires d'assurance maladie, les prestations et les cotisations sont noyées dans les comptes du régime général et ne sont pas identifiées en tant que telles.

Mais cette fiction de « régime spécial » permet au système des IEG d'échapper aux obligations qui régissent le régime général, ce qui conduit à un préjudice financier au détriment de ce dernier.

Ainsi, par exemple, l'assiette de calcul des cotisations patronales et leur taux sont inférieurs à ceux en vigueur dans le régime général, à prestations comparables, ce qui entraîne une moins value de recettes pour le régime général de 140 M€ en 2004.

Le régime complémentaire présente quant à lui un équilibre financier très fragile.

Ce n'est pas qu'il soit si généreux que cela ; on relève même une faiblesse relative de ses prestations par rapport à celles versées par les régimes de prévoyance des entreprises les mieux couvertes.

En revanche, les charges de fonctionnement du régime sont excessivement lourdes et près de 4 fois plus importantes que dans une institution de prévoyance.

Les ressources quant à elles s'avèrent insuffisantes du fait notamment de règles de cotisations favorables qui excluent par exemple les primes de l'assiette de calcul.

- La Cour s'interroge enfin sur la principale source de financement des activités sociales : le prélèvement de 1%.

C'est un mode de financement très spécifique car il porte non pas sur la masse salariale comme pour les comités d'entreprise mais sur les recettes liées à l'électricité et au gaz, ce qui génère un produit bien plus important : ce prélèvement représentait, pour l'exercice 2005, 7 % de la masse salariale pour EDF et 14 % pour Gaz de France.

Mais les modalités de calcul et de perception de ce prélèvement reposent sur des textes vieux de plus de cinquante ans, pris dans un contexte économique et juridique aujourd'hui dépassé par la mise en oeuvre des directives européennes sur l'ouverture du marché à la concurrence. Aujourd'hui, le prélèvement est à l'origine de distorsions croissantes au détriment des entreprises, des salariés et des institutions sociales auxquels il est affecté.

*

Au final, la Cour considère que de profonds changements doivent être apportés à l'organisation et au fonctionnement des institutions sociales. Elle formule à cet égard plusieurs séries de recommandations :

- pour favoriser la **transparence** tout d'abord, il faut exiger des institutions sociales qu'elles établissent leurs comptes selon les **principes du plan comptable général** et qu'elles les **fassent certifier** par un commissaire aux comptes. Cette obligation n'existe pas actuellement pour toutes les institutions sociales des IEG. Une modification de la réglementation sur ce point serait la bienvenue.

Il convient également de mieux évaluer les charges assumées de fait par l'employeur mais non facturées aux institutions et qui devraient être retracées dans les annexes des comptes des institutions sociales.

- par ailleurs et afin de **réduire les coûts de gestion**, la Cour recommande une **rationalisation du réseau**.

- Nous ne pouvons que recommander également une **application stricte des règles du droit du travail** en matière de recrutement de contractuels, du droit fiscal et du droit de la concurrence.

- Concernant les ressources, la Cour recommande que soient **corrigées les nombreuses incohérences du dispositif actuel du prélèvement de 1%**, sans pour autant accroître son poids ; à défaut, c'est la nature même du mode de financement des activités sociales qui devrait être remise en cause.

- Il faut plus généralement **revoir le pilotage du système**. Il faudrait supprimer les pouvoirs conférés à l'Etat ; ils paraissent exorbitants au regard du droit du travail et sont de toute façon inappliqués. En revanche, on ne peut se satisfaire de l'absence de représentation des employeurs ; il faut donc leur donner les prérogatives qui sont normalement les leurs en vertu du droit du travail.

- La Cour recommande enfin qu'il soit mis fin à la fiction juridique d'un régime complémentaire partie d'un régime spécial d'assurance maladie. Mieux vaudrait le transformer en régime de prévoyance obligatoire de branche géré par des partenaires sociaux responsables de son équilibre.

Une réforme de la gestion de ce régime vient d'entrer en vigueur au 1^{er} avril, mais elle ne répond que très partiellement à nos critiques.

*

Pour finir, je voudrais rappeler que la Cour travaille et formule ses observations en toute indépendance. Qu'elle s'astreint pour cela à une discipline rigoureuse d'investigation, de contradiction et de débat collégial.

Elle n'écrit ni dans « une logique politique », ni « dans une logique marchande » comme le laissent entendre les réactions des représentants de la CCAS.

Elle s'attache seulement à mettre en lumière les conditions de gestion des organismes soumis à son contrôle. A en examiner la régularité et l'efficacité. Rien de plus. Rien de moins.

Et ce rapport en est l'illustration

Nous ne remettons pas en question l'existence des institutions sociales. Nous n'en proposons pas la remise en cause.

Nous formulons néanmoins plus de 30 recommandations pour que le système soit plus respectueux des principes de droit et d'efficacité qui s'imposent à lui.

Ces transformations impliquent une adhésion forte des institutions sociales, des employeurs et de l'État. Si elles ne sont pas engagées avec détermination, c'est la pérennité même des institutions sociales qui sera, cette fois, en cause.

J'achèverai mon propos en précisant que la Cour ne se désintéressera pas du devenir de ses recommandations puisque nous avons déjà annoncé un contrôle de suivi dans les trois prochaines années.