

## **Chapitre X**

# **L'organisation de la protection sociale dans les industries électriques et gazières**

---

**PRESENTATION**

---

*Depuis 1946, le personnel des industries électriques et gazières (IEG) est régi par un statut national fixé par un décret, pris par habilitation de la loi de nationalisation de l'électricité et du gaz. Ce statut s'applique aux salariés de quelque 140 entreprises (et notamment aux sociétés anonymes EDF et GDF Suez et à leurs filiales qui représentent 94 % des 139 000 salariés à fin 2008), aux titulaires de pensions de retraite (150 000 à fin 2008, dont 110 000 droits directs et 40 000 droits dérivés), aux titulaires d'autres pensions (invalidité) et de rentes (accidents du travail) ainsi qu'aux membres de leurs familles.*

*A titre principal, l'organisation de la protection sociale dans les IEG repose sur un régime spécial de sécurité sociale défini notamment par le statut national du personnel. Au cours de la décennie précédente, ce régime a connu des évolutions importantes. Le financement des retraites et des prestations en nature maladie a été réformé afin de réduire la portée de l'obligation pour les entreprises des IEG de provisionner des engagements implicites à l'égard des pensionnés et de leurs ayants droits en application de la norme comptable IAS 19, tout en maintenant le régime spécial et le niveau des avantages qui lui sont liés. Deux caisses de sécurité sociale propres aux IEG ont été créées : en 2005, la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), compétente pour les pensions de retraite, puis, en 2007, la caisse d'assurance maladie des IEG (CAMIEG).*

*Faute de rejoindre le droit commun, ces évolutions récentes ont plutôt renforcé la complexité<sup>214</sup> de l'organisation de la protection sociale (I). Surtout, elles ont accru le déséquilibre des relations financières entre les IEG et le régime général de sécurité sociale, au détriment de ce dernier (II).*

---

## **I - Une organisation spécifique et complexe**

L'organisation de la protection sociale dans les IEG repose sur des dispositifs plus nombreux et plus complexes que ceux des autres salariés. C'est le cas pour les prestations en nature d'assurance maladie, mais aussi pour les prestations familiales ainsi que pour les revenus de remplacement, notamment les pensions de retraite.

---

214. Cette complexité a déjà été mise en évidence dans de précédents travaux de la Cour : voir le rapport public thématique sur les institutions sociales du personnel des IEG (2007), puis les « adossements » au régime général dans le cadre du RALFSS 2008 (« Aspects de la gestion des régimes de retraite », p. 357).

## **A – Les prestations en nature d’assurance maladie - maternité**

Le statut national du personnel des IEG prévoit l’existence d’un régime spécial des prestations en nature d’assurance maladie-maternité, qui rassemble environ 540 000 assurés sociaux (292 000 ouvriers droit et 248 000 ayants droit aux prestations) et comprend lui-même deux régimes obligatoires de sécurité sociale :

- un régime de base, dans le cadre duquel sont servies les prestations du régime général (443 M€ de prestations en 2008) ;
- un régime complémentaire obligatoire propre aux IEG (210 M€ de prestations en 2008).

Tandis que le régime de base est intégré financièrement au régime général, les prestations complémentaires sont spécifiques aux IEG et financées exclusivement par des cotisations des employeurs des IEG et des ouvriers droit aux prestations.

### **1 – Un régime de sécurité sociale très atypique**

Le régime spécial des prestations en nature maladie-maternité procède d’une construction doublement incohérente.

#### *a) L’absence d’unité du régime*

Les populations des ouvriers droit et, surtout, des ayants droit du régime complémentaire sont plus larges que celles du régime de base : au-delà du champ du régime général, ont en effet obligatoirement la qualité d’ayants droit du régime complémentaire les conjoints dotés de faibles revenus d’activité et certains étudiants (environ 50 000 assurés sociaux) ; en outre, certains tiers au statut national du personnel sont admis à opter pour la qualité d’ouvrier droit (environ 4 000 assurés).

Pour autant, l’assiette des cotisations du régime complémentaire est plus étroite que celle des cotisations du régime de base (régime général).

#### *b) Les contradictions du régime complémentaire avec les principes des régimes de sécurité sociale*

Contrairement à tous les autres régimes de sécurité sociale, le financement des prestations complémentaires maladie-maternité n’est pas mutualisé entre employeurs, salariés et pensionnés.

En effet, le régime complémentaire a été réformé en 2005 afin de prévenir une obligation pour les entreprises des IEG de provisionner des engagements implicites à l’égard des pensionnés et de leurs ayants droit,

en application de la norme comptable IAS 19 sur les avantages du personnel postérieurs à l'emploi.

De ce fait, même si les prestations demeurent identiques pour tous les assurés, le régime est désormais scindé en deux sections distinctes, qui doivent assurer leur propre équilibre financier :

- une section des salariés et de leurs ayants droit financée par des cotisations des employeurs et des salariés ;
- une section des pensionnés et de leurs ayants droit, financée par des cotisations des pensionnés ainsi que par une cotisation de solidarité à la charge des salariés.

Le statut national du personnel des IEG indique expressément que les employeurs n'ont pas d'autre obligation de financement que les cotisations affectées à la section des salariés. La solidarité envers les pensionnés conserve un niveau élevé, mais est désormais assurée par les seuls salariés, par la voie d'une cotisation spécifique à leur charge.

En outre, la volonté des employeurs de se désengager du financement de la protection complémentaire santé des pensionnés a conduit à écarter pour la CAMIEG la constitution d'un conseil d'administration paritaire, contrairement à tous les autres organismes de sécurité sociale de salariés, CNIIEG comprise<sup>215</sup>.

Dès lors, la protection complémentaire santé devrait être extraite du cadre de la sécurité sociale et être assurée par des garanties souscrites auprès d'assureurs. Les lignes directrices de cette protection (notamment son caractère obligatoire, y compris pour les pensionnés) pourraient d'ailleurs être prévues par le statut national du personnel des IEG, puis les garanties être précisées par un accord collectif de branche.

Cette modalité permettrait en outre de remédier à des ruptures d'égalité vis-à-vis de la solidarité nationale, qui proviennent du fait que lorsque la protection complémentaire santé est organisée dans le cadre d'un régime obligatoire de sécurité sociale, les financements qui lui sont consacrés ne sont pas assujettis aux prélèvements sociaux. Cela concerne la taxe sur les contributions patronales au bénéfice des salariés pour le financement des prestations complémentaires de prévoyance (dont le taux a été doublé en 2010 de 8 % à 16 %) et la taxe sur le chiffre d'affaires des complémentaires santé affectée au fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie ou fonds CMU-C (dont le taux a été porté en 2009 de 2,5 % à 5,9 %).

---

215. Comme ceux des institutions sociales du personnel, le conseil d'administration de la CAMIEG comprend uniquement des représentants des salariés et des pensionnés des IEG. Cependant, l'intérêt que portent les employeurs à la protection complémentaire des salariés a conduit à instaurer une commission nationale paritaire de suivi (CNPS), à caractère consultatif, compétente pour la section des salariés.

## 2 – L'organisation de la gestion du régime spécial

Le 1<sup>er</sup> avril 2007, la gestion des prestations en nature d'assurance maladie-maternité, assurée auparavant par les institutions sociales du personnel, en l'espèce 106 caisses mutuelles complémentaires et d'action sociale (CMCAS)<sup>216</sup> et leur comité de coordination, a été transférée à une caisse de sécurité sociale dédiée aux IEG, la CAMIEG, ainsi qu'à la CPAM des Hauts-de-Seine (92), désignée à cet effet par la CNAMTS.

La mise en place de la CAMIEG s'est accompagnée d'importantes difficultés, qui se sont notamment traduites par des retards de remboursement aux assurés et aux professionnels de santé (la Cour reviendra sur les causes et les conséquences de ces difficultés). Si cette réforme a permis des progrès notables par rapport au mode de gestion antérieur, elle ne débouche pas sur des résultats pleinement satisfaisants.

### *a) Des progrès permis par la centralisation de la gestion*

La création de la CAMIEG a permis de mettre fin à la confusion de la gestion des prestations maladie avec celle des activités sociales, de centraliser et d'homogénéiser la gestion de ces prestations et de réduire considérablement les coûts liés à cette gestion (18 M€ en 2008, contre 45 M€ pour le dernier exercice comptable 2006/2007 des CMCAS) ainsi que les remises de gestion des prestations de base versées par la branche maladie du régime général (10 M€ contre 19 M€ en 2006/2007).

En dehors d'une augmentation des taux de cotisation et de la compression des coûts de gestion, les importants excédents dégagés en 2008 par les deux sections du régime complémentaire maladie-maternité des IEG (57 M€ au total, soit près du quart des charges techniques) traduisent une diminution des charges de prestations (210 M€ en 2008, contre 230 M€ pour 2006/2007), malgré le relèvement des taux de remboursement aux assurés (prothèses dentaires et auditives et forfait optique). Cette diminution, dont les causes sont mal cernées, pourrait refléter, au moins pour partie, l'application homogène et de fait plus rigoureuse de la réglementation par la CAMIEG que par les CMCAS.

### *b) Les limites imposées par le maintien du régime spécial*

Cependant, l'organisation de la gestion des prestations en nature maladie-maternité demeure complexe. Alors qu'il aurait été plus simple et plus efficient de confier la gestion directe des prestations de base (régime général) à une CPAM et celle des prestations complémentaires à

---

216. Au sein des institutions sociales du personnel des IEG, les CMCAS gèrent les activités sociales de proximité. Sauf exception (action sociale), ces activités s'apparentent aux activités sociales et culturelles des comités d'entreprise.

un assureur (mutuelle, institution de prévoyance ou compagnie d'assurance), le maintien du régime spécial impose l'existence d'une caisse de sécurité sociale dédiée et un partage complexe et ambigu des compétences de cette dernière avec la CPAM 92.

S'agissant des prestations du régime spécial de sécurité sociale, le statut national du personnel des IEG ne permet pas de déterminer les compétences respectives de la CAMIEG et de la CPAM 92 sur chacun des deux régimes qui le composent. Le statut attribue certaines compétences à la CAMIEG sur l'ensemble du régime spécial. D'autres dispositions tendent au contraire à reconnaître une compétence de première instance à la CPAM 92 sur le régime de base (régime général).

Quelle que soit l'interprétation à retenir des dispositions statutaires, les conventions entre la CNAMTS, la CPAM 92 et la CAMIEG dessinent une organisation complexe (voir tableau ci-après), dans laquelle la CAMIEG effectue ou concourt aux tâches de gestion des prestations du régime général (RG) et, inversement, la CPAM 92 à celles relatives aux prestations du régime complémentaire des IEG (RC). En particulier, la CAMIEG gère les bénéficiaires des prestations des deux régimes, tandis que la CPAM 92 en assure la liquidation.

#### Répartition des tâches de gestion CAMIEG / CPAM 92

Processus	Régime	CAMIEG	CPAM 92
Gestion des bénéficiaires	RG	X	
	RC	X	
Liquidation des prestations	RG		X
	RC		X
Paiement des prestations	RG		X
	RC	<i>Participation</i>	X
Comptabilisation	RG		X
	RC	X	<i>Participation</i>
Accueil téléphonique*	RG	X	X
	RC	X	X
Accueil physique	RG	X	
	RC	X	
Gestion du risque	RG	<i>Participation</i>	X
	RC	X	
Recours juridiques	RG	X	X
	RC	X	X
X	Mission effectuée par la CPAM 92 pour le compte de la CAMIEG		
X	Mission effectuée par la CAMIEG pour le compte du régime général		

\* La CAMIEG assure l'accueil téléphonique des assurés pour ce qui concerne la gestion de leurs droits. La CPAM assure l'accueil téléphonique des professionnels de santé ainsi que des assurés pour les questions relatives à la liquidation des droits.

Source : Cour des comptes

Malgré les économies de frais de gestion précédemment évoquées, les charges de fonctionnement du régime spécial demeurent excessives. Certes, elles s'élèvent en 2008 à 3,7 % du montant total des charges de prestations de base et complémentaires, ce qui peut paraître limité. Cependant, 60 % des charges de gestion administrative sont localisées à la CAMIEG alors que le régime complémentaire, qui constitue sa raison d'être, représente seulement 30 % des charges de prestations.

En outre, les économies de frais de gestion réalisées sont partiellement remises en cause par la volonté de la CAMIEG de mettre en place un réseau de 17 antennes territoriales chargées d'assurer l'accueil physique des assurés et d'animer une politique de gestion du risque propre au régime spécial des IEG.

Or, ce réseau, qui est d'ores et déjà pour partie déployé, sera surdimensionné au regard tant de la taille de la population des bénéficiaires des prestations du régime spécial que du recours croissant aux moyens dématérialisés d'information, sans pour autant permettre d'atteindre l'ensemble des assurés sociaux, qui sont très dispersés sur le territoire. Comme le prévoit le statut national du personnel des IEG, la fonction d'accueil pourrait être confiée aux CPAM.

En outre, le développement d'une politique de gestion du risque propre au régime spécial des IEG n'apparaît pas pertinent au regard de la mise en œuvre d'actions pour l'étage de base par la branche maladie du régime général.

## **B – Les prestations familiales**

La complexité de l'organisation est également marquée pour les prestations familiales.

### **1 – L'organisation en vigueur**

Sauf exception<sup>217</sup>, les prestations familiales de droit commun (50 M€ en 2009) ne sont pas attribuées par les CAF, mais par les employeurs (pour les salariés) et, depuis 2005, par la CNIIEG (pour les pensionnés). Avec la SNCF et la RATP, les IEG sont le seul secteur d'activité à bénéficier encore d'une délégation de gestion de la plupart des prestations familiales prévue par le code de la sécurité sociale<sup>218</sup>.

---

217. Prime d'accueil au jeune enfant (PAJE) et aides personnelles au logement.

218. Cette délégation a été retirée à La Poste en 2004, puis à l'Etat et à France Telecom en 2005.

En revanche, les prestations facultatives dont bénéficient les familles en fonction de critères relatifs à leur situation ne sont pas attribuées par les employeurs ou par les CAF mais par les institutions sociales du personnel. En effet, les électriciens et gaziers n'ont pas accès à l'action sociale des CAF et le statut national du personnel 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 dont la gestion est confiée aux CMCAS. De même, l'action sociale en faveur des retraités n'est pas assurée par la CNIEG, mais par les CMCAS. En revanche, les électriciens et gaziers ont accès aux prestations d'action sanitaire et sociale des CPAM.

## **2 – L'absence de contrôle des cotisations famille des employeurs**

Dans le cadre de la délégation de gestion des prestations familiales aux employeurs, la CNIEG joue un rôle d'interface entre ces derniers et la branche famille : les employeurs des IEG versent à la CNIEG la différence entre les cotisations qu'ils doivent et les prestations qu'ils versent et la CNIEG reverse ce solde à la CNAF. N'étant pas recouvrées par les URSSAF, les cotisations famille des employeurs des IEG (290 M€ en 2009) ne font l'objet d'aucun contrôle destiné à vérifier l'exhaustivité de leur montant. Aucun autre employeur n'est placé dans une situation comparable.

La suppression de la délégation de gestion des prestations familiales et du circuit de remontée des cotisations famille à la CNAF *via* la CNIEG emporterait trois séries de conséquences :

- en matière de prestations familiales, les électriciens et gaziers n'auraient plus qu'un seul interlocuteur administratif, la CAF, et auraient de surcroît accès aux prestations facultatives d'action sociale attribuées par cette dernière ;
- dès lors, l'application aux IEG d'un taux de cotisations famille dérogatoire à celui de droit commun (5,2 % au lieu de 5,4 %) se verrait définitivement privée de toute justification ;
- les cotisations famille dues par les employeurs des IEG seraient recouvrées et contrôlées par les URSSAF.

## **C – Les revenus de remplacement**

L'organisation est également complexe pour les revenus de remplacement, notamment les pensions de retraite.

## 1 – Les pensions de retraite

Avant 2005, les pensions de retraite (3 152 M€ de droits directs et 531 M€ de droits dérivés en 2009) étaient attribuées par le service IEG Pensions, rattaché au principal opérateur du secteur (EDF). A titre exclusif, leur financement était assuré par des cotisations à la charge des employeurs et des salariés des IEG.

La transformation d'EDF et de Gaz de France en des sociétés anonymes par la loi du 9 août 2004 n'a pas conduit à remettre en cause l'unité du régime d'assurance vieillesse des IEG et le niveau des prestations qui lui est lié. En revanche, elle a conduit à bouleverser leurs modalités de financement.

### a) La réforme du financement de 2004

Afin de déconsolider une part prépondérante des engagements de retraite des bilans d'ouverture des nouvelles sociétés anonymes EDF et Gaz de France, sans remettre en cause le niveau des droits sociaux, la loi du 9 août 2004 a créé la CNIEG, caisse de sécurité sociale ayant la qualité de personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public<sup>219</sup>, et instauré des mécanismes originaux de financement des pensions de retraite dont elle assure la gestion :

- un adossement de la CNIEG aux régimes de droit commun (branche retraite du régime général de sécurité sociale et régimes complémentaires ARRCO et AGIRC) pour le financement des pensions de retraite, dans la limite des règles applicables aux avantages servis par ces régimes<sup>220</sup> ; l'adossement est transparent pour les pensionnés, qui ont la CNIEG pour seul interlocuteur ;
- le financement des droits spécifiques (« chapeau » correspondant aux avantages excédant ceux des régimes de droit commun) relatifs aux activités régulées non ouvertes à la concurrence (transport et distribution) et acquis au 31 décembre 2004, par une imposition nouvelle affectée à la CNIEG : la contribution tarifaire sur les

---

219. Cette qualité emporte la possibilité d'affecter à la CNIEG des impositions de toute nature, en l'espèce la CTA (voir *infra*).

220. S'agissant des pensions de réversion, seules sont prises en compte au titre de l'adossement les prestations liquidées au 31 décembre 2004 dont les titulaires remplissent les conditions des régimes de droit commun.

prestations d'acheminement de l'électricité et du gaz naturel (CTA), qui est supportée par le consommateur final<sup>221</sup>.

Les entreprises constituent des provisions ou externalisent des fonds destiné(e)s à couvrir leurs engagements au titre des prestations qui demeurent financées par des cotisations sociales à leur charge et à celle des salariés :

- la totalité des pensions de retraite de droit propre et de droit dérivé dont les titulaires ne remplissent pas les conditions d'âge et de durée d'assurance pour bénéficier d'une pension à taux plein dans les régimes de droit commun ;
- les droits spécifiques (« chapeau ») relatifs aux activités régulées (transport et distribution) qui sont acquis à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 ;
- ces mêmes droits, quelle que soit la période au titre de laquelle ils ont été acquis, pour les activités ouvertes à la concurrence (production et vente).

*b) Les contreparties à l'adossment aux régimes de droit commun*

Compte tenu des écarts de situation démographique et de niveau et de structure des rémunérations entre le régime spécial des IEG et les régimes de droit commun, la loi du 9 août 2004 a posé un principe de « stricte neutralité financière » de l'adossment pour ces derniers.

Des modalités distinctes ont été retenues pour l'application de ce principe :

- un arrêté a fixé en faveur de la CNAVTS une contribution « exceptionnelle, forfaitaire et libératoire » ou « soulte » d'un montant de 7 649 M€ en valeur actualisée au taux de 2,5 %<sup>222</sup> ;

---

221. La CTA est assise sur la puissance énergétique souscrite et non sur les quantités consommées. Elle est recouvrée et contrôlée par la CNIEG dans les mêmes conditions que les cotisations sociales par les URSSAF.

222. La soulte en faveur de la CNAVTS comprend deux fractions :

- une fraction de 40 % (3 060 M€), versée dès 2005 au fonds de réserve pour les retraites (FRR), qui en assure la gestion financière. A compter de 2020, le FRR doit la reverser à la CNAVTS, augmentée des intérêts et plus values que sa gestion financière aura permis d'engendrer, dans des conditions qui ne sont pas fixées à ce jour ;
- une fraction de 60 % (4 589 M€ en valeur actualisée ou 5 744 M€ en valeur courante). Son versement est étalé sur 20 années et prend la forme de quotes-parts annuelles de 287 M€ indexés sur l'inflation pour chacune des années 2005 à 2024. Elle est financée par la CTA.

- les conventions d'adossment avec les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC ont pratiqué des abattements sur le montant des droits repris par ces derniers.

### *c) La retraite complémentaire*

Le dispositif des retraites des IEG a été récemment complété. Un accord collectif de branche (février 2008) a mis en place un régime supplémentaire de retraite à cotisations définies, qui comporte des possibilités de modulation par employeur<sup>223</sup>.

## **2 – Les autres revenus de remplacement**

Avant 2005, les employeurs géraient directement l'ensemble des autres revenus de remplacement.

Sans remettre en cause leur financement intégral par les employeurs, la loi du 9 août 2004 a confié à compter de 2005 à la CNIEG la gestion des rentes d'accident du travail (65 M€ en 2009), des pensions d'invalidité (20 M€ en 2009) et du capital décès (12 M€ en 2009) du régime spécial des IEG. Les entreprises des IEG comptabilisent des provisions au titre de ces avantages à long terme en faveur du personnel.

Par contre, les employeurs des IEG conservent la gestion directe des indemnités journalières maladie. En application du statut national du personnel des IEG, ces indemnités prennent la forme d'un maintien du salaire pendant l'arrêt de travail (maintien de la rémunération complète jusqu'à trois années, puis versement d'une demi-rémunération pendant deux autres années au maximum).

S'agissant de la protection complémentaire, celle-ci était jusqu'à récemment entièrement assurée dans le cadre des activités sociales dont le statut national du personnel confie la gestion aux institutions sociales du personnel. Cela concerne notamment les indemnités de moyens d'existence, financées par le prélèvement de 1 % sur les recettes liées à l'électricité et au gaz, qui ont pour objet de compléter la demi-rémunération précitée versée par l'employeur ainsi que l'adhésion volontaire aux garanties prévues par les contrats de prévoyance individuelle « invalidité décès complément prestations » (IDCP) négociés avec des compagnies d'assurance.

---

223. Les employeurs s'engagent à consacrer une contribution globale égale a minima à 1 % des rémunérations principales annuelles. Il revient à la négociation collective d'entreprise d'arrêter la contribution patronale et sa répartition et de décider de la compléter par une contribution salariale.

En 2008, deux accords collectifs de branche ont complété les pensions d'invalidité versées par la CNIEG (à hauteur de 8 M€ en 2009) et mis en place des garanties de prévoyance décès.

A l'instar des autres prestations complémentaires, les indemnités de moyens d'existence trouveraient plus naturellement leur place dans le cadre de garanties souscrites auprès d'assureurs.

## **II - Des choix porteurs de déséquilibres financiers pour la collectivité**

La protection sociale du secteur des IEG engendre des désavantages financiers importants pour le régime général de sécurité sociale. En outre, le coût des avantages de retraite spécifiques à ce secteur devient désormais visible pour les consommateurs.

### **A – L'insuffisance des cotisations sociales versées par les IEG au régime général de sécurité sociale**

L'assiette dérogatoire de cotisations sociales fixée en 1996, dont le champ d'application comporte des incertitudes, et les taux de cotisation applicables entraînent une importante minoration des cotisations et contributions sociales des employeurs des IEG à la branche famille, aux branches maladie et AT-MP du régime général et à la CNSA.

#### **1 – Les incertitudes relatives aux assiettes de cotisations sociales applicables**

##### *a) La multiplicité des assiettes de cotisations sociales*

En fonction de leur objet, les cotisations sociales dans les IEG sont assises sur trois assiettes distinctes de rémunérations :

- l'assiette du régime spécial de sécurité sociale des IEG, qui déroge à l'assiette de droit commun de l'article L 242-1 du code de la sécurité sociale (CSS) en excluant l'essentiel des primes et indemnités : le statut national du personnel des IEG prévoit son application aux cotisations invalidité, vieillesse et décès (IVD) et aux cotisations du régime complémentaire d'assurance maladie-maternité ;

- une assiette instaurée en 1996<sup>224</sup>, qui déroge également, quoique dans une moindre mesure, à l'assiette de droit commun de l'article L. 242-1 du CSS : le statut national du personnel des IEG prévoit son application aux cotisations d'assurance maladie, maternité et d'accidents du travail du régime général recouvrées par les URSSAF ;
- l'assiette de droit commun de l'article L 242-1 du CSS : cette assiette est uniquement utilisée pour déterminer les cotisations sociales à la charge des employeurs des IEG dans le cadre de l'adossement aux régimes de droit commun du financement des prestations d'assurance vieillesse du régime spécial des IEG<sup>225</sup>.

*b) L'application incertaine de l'assiette dérogatoire de 1996 à une partie des cotisations et contributions sociales*

Avant 2007, le statut national du personnel des IEG prévoyait l'application de l'assiette dérogatoire de 1996 aux « cotisations dues au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature des assurances sociales et des accidents du travail ». Depuis lors, il vise « les cotisations dues au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles ».

Ces dispositions paraissent impliquer a contrario que l'assiette de droit commun de l'article L 242-1 du code de la sécurité sociale s'applique à toutes les autres cotisations et contributions des employeurs des IEG recouvrées par les URSSAF.

Cependant, les employeurs des IEG appliquent également l'assiette dérogatoire de 1996 aux contributions recouvrées par les URSSAF (contribution supplémentaire au FNAL et versement transport) et aux cotisations famille qu'ils versent à la CNIEG et dont cette dernière reverse à la CNAF le solde, après déduction des prestations.

Les cotisations famille ne faisant l'objet d'aucun contrôle, aucune juridiction n'a jamais eu à se prononcer sur le bien-fondé de l'application à ces dernières de l'assiette dérogatoire de 1996.

---

224. A la suite de l'annulation par le Conseil d'Etat, pour incompétence de ses auteurs, d'un arrêté de 1960 qui prévoyait l'application de l'assiette du régime spécial.

225. Les cotisations au titre de l'adossement sont établies sur la base de l'assiette du régime spécial des IEG. Cependant, la CNIEG doit aux régimes de droit commun des cotisations d'un montant identique à celui qui résulterait de l'affiliation des assurés des IEG à ces derniers. Afin de retrouver le rendement des cotisations des régimes de droit commun, des taux majorés sont donc appliqués à l'assiette du régime spécial.

S'agissant de l'application de cette même assiette dérogatoire à la contribution supplémentaire au FNAL et au versement transport, les URSSAF ont adopté des positions divergentes. Dans un arrêt de 2009 portant sur des périodes antérieures à 2007, la Cour d'appel de Toulouse a fait prévaloir un principe d'unicité de l'assiette des cotisations recouvrées par les URSSAF, qui emporte l'application de l'assiette dérogatoire de 1996. Avec l'accord de l'ACOSS, l'URSSAF de la Haute-Garonne s'est pourvue en cassation. Cependant, l'ACOSS a admis l'application de l'assiette dérogatoire de 1996 lors de contrôles portant sur l'année 2007.

## **2 – L'incidence de l'assiette et du taux dérogatoires sur les cotisations aux branches maladie et AT-MP et à la CNSA**

Conformément au statut national du personnel, les employeurs des IEG déterminent les cotisations au taux de 10,1 % affectées à la branche maladie du régime général, celles au taux de 0,3 % affectées à la branche AT-MP du régime général et la contribution solidarité autonomie (au taux de 0,3 %) affectée à la CNSA en faisant application de l'assiette dérogatoire de 1996.

Le taux de la cotisation patronale d'assurance maladie-maternité (10,1 %) constitue un facteur supplémentaire de déséquilibre financier au détriment de la branche maladie du régime général. En effet, le taux de cotisation qui permettrait d'assurer la neutralité financière des rapports du secteur des IEG avec la branche maladie s'élève à 11,5 %<sup>226</sup>.

Pour l'année 2008, l'assiette de droit commun de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale s'est élevée à un peu plus de 6,2 Md€<sup>227</sup>.

Si le taux de cotisation permettant d'assurer la neutralité financière des rapports du secteur des IEG avec la branche maladie du régime général, soit 11,5 %, avait été appliqué à cette assiette de droit commun, les employeurs des IEG auraient versé 715 M€ de cotisations d'assurance maladie-maternité. En outre, l'application des taux en vigueur à cette même assiette aurait engendré 19 M€ de cotisations d'accidents du travail comme de contribution solidarité autonomie. Au total, les employeurs des IEG auraient versé 752 M€ de cotisations et de contributions sociales.

---

226. Soit le taux de la cotisation patronale au régime général (12,8 %) diminué de la part correspondant aux prestations en espèces financées directement par l'employeur. Par ailleurs, salariés et pensionnés des IEG acquittent la CSG de droit commun.

227. Dans le cadre de l'adossement du régime spécial d'assurance vieillesse, les employeurs des IEG déclarent à la CNIEG l'assiette qui résulterait de l'application de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale. Pour 2008, le montant de l'assiette déclarée au titre des salariés s'élève à 6 216 M€

Or, le montant effectivement versé par les employeurs des IEG au titre des cotisations d'assurance maladie-maternité, des cotisations d'accident du travail et de la contribution de solidarité autonomie s'élève au total à 588 M€ pour cette même année 2008.

En première analyse, l'avantage ainsi procuré au secteur des IEG par une assiette dérogatoire à l'assiette de droit commun et par un taux de cotisation d'assurance maladie-maternité inférieur au taux qui assurerait la neutralité financière (11,5%) atteindrait 164 M€ (dont 160 M€ pour la branche maladie, 2 M€ pour la branche AT-MP et 2 M€ pour la CNSA).

Sans doute convient-il de tenir compte du fait qu'en contrepartie les employeurs des IEG ne sont pas éligibles aux allègements généraux au titre des bas salaires. Selon les fédérations d'employeurs des IEG, « le montant des « allègements Fillon » pourrait s'élever à plusieurs dizaines de millions d'euros » par an. En outre, l'assiette de cotisations de droit commun précédemment évoquée intègre les salaires maintenus durant les arrêts de travail, alors que les indemnités journalières n'entrent pas dans l'assiette des cotisations au régime général.

Cependant, en sens inverse, les cotisations versées par les employeurs des IEG pour l'année 2008 précitée n'intègrent qu'une part très limitée de l'avantage en nature correspondant à l'application de tarifs préférentiels d'électricité et de gaz en faveur des salariés, des pensionnés et de certains ayants droit en application du statut national du personnel des IEG. En effet, à la suite d'échanges avec les entreprises des IEG, des instructions ministérielles ont fixé début 2009 une évaluation plus réaliste<sup>228</sup> du montant de cet avantage pour l'année 2009 et pour les années non prescrites dans le cadre de contrôles d'assiette (2006 à 2008). Pour l'avenir, il conviendrait que les montants ainsi évalués, qui résultent d'une négociation, soient rapprochés de données réelles.

En définitive, l'existence d'un avantage important en faveur des employeurs des IEG apparaît peu discutable. Dès lors, les cotisations d'assurance-maternité et d'accident du travail et la contribution solidarité autonomie à la charge des employeurs des IEG devraient être établies en fonction de l'assiette de droit commun de l'article L 242-1 du code de la sécurité sociale et, s'agissant des cotisations d'assurance maladie-maternité, d'un taux plus élevé que celui en vigueur.

---

228. Jusqu'en 2009, était déclarée une somme forfaitaire portée sur le bulletin de paie des agents, qui correspondait à l'évaluation fiscale de cet avantage en nature. Or, cette évaluation ne tenait pas compte de la consommation réelle des agents et du prix de vente facturé à la clientèle et donc de l'avantage réellement consenti.

### **3 – L'incidence de l'assiette et du taux dérogatoires sur les cotisations versées à la branche famille**

Comme précédemment indiqué, l'assiette de cotisation de droit commun de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale s'est élevée à un peu plus de 6,2 Md€ en 2008<sup>229</sup>. Si le taux de droit commun (5,4 %) avait été appliqué à cette assiette, le produit des cotisations famille aurait atteint 336 M€

Or, au titre de l'année 2008, les employeurs des IEG ont versé 282 M€ de cotisations famille, en faisant application sans texte de l'assiette dérogatoire de 1996 et, comme le prévoient les textes, d'un taux dérogatoire de 5,2 %. En première analyse<sup>230</sup>, l'avantage procuré au secteur des IEG par ces dérogations au droit commun atteindrait 54 M€

L'assiette et le taux de droit commun devraient s'appliquer au calcul des cotisations famille à la charge des employeurs des IEG.

### **4 – Les fragilités du contrôle des cotisations versées à la branche retraite**

La loi du 9 août 2004 et ses textes réglementaires d'application ont prévu la possibilité pour la CNIEG de déléguer à l'activité de recouvrement du régime général la réalisation de contrôles portant sur les cotisations du régime spécial de sécurité sociale (invalidité, vieillesse et décès) et les cotisations dues à la CNAVTS au titre de l'adossement. Cependant, c'est seulement à fin 2007 que l'ACOSS et la CNIEG ont conclu une convention de délégation des contrôles.

En 2008 et 2009, les URSSAF ont effectué à ce dernier titre des contrôles portant sur les déclarations des principaux employeurs au titre de la seule année 2007, les deux années précédentes de l'adossement (2005 et 2006) étant dès lors prescrites. Les mises en demeure adressées en fin de procédure comportent des redressements importants, suscités soit par une sous-évaluation de l'avantage énergie (voir 2. supra), soit par la détermination par certains employeurs des cotisations par référence à l'assiette du régime spécial, et non celle du régime général.

Certains employeurs contestent les redressements pour des motifs de procédure. Des modifications réglementaires destinées à sécuriser les

---

229. Voir note de bas de page 220. *supra*.

230. Hors prise en compte des effets de sens opposé, dont le montant est inconnu, liés à l'absence d'éligibilité des employeurs des IEG aux allègements généraux sur les bas salaires et à la minoration de l'avantage « énergie » par rapport à l'avantage réel.

résultats des contrôles délégués par la CNIEG avaient été demandées à la tutelle, mais ne sont pas intervenues. Les contestations en cours rendent incertaine l'effectivité des redressements notifiés par les URSSAF.

## **B – La contribution négative de l'adossment aux résultats de la branche retraite**

Par nature, l'adossment du régime spécial d'assurance vieillesse des IEG aux régimes de droit commun diffère fondamentalement d'une intégration financière à ces derniers. En effet, il a permis de maintenir le caractère unitaire du régime et n'a pas conduit, comme cela aurait été le cas pour une intégration, à en scinder les prestations entre des prestations de base et complémentaires respectivement intégrées au régime général et à l'ARRCO/AGIRC et des prestations sur-complémentaires financées par les seuls employeurs et salariés, à l'exclusion de toute imposition affectée<sup>231</sup>.

L'étendue des avantages économiques et sociaux que retire le secteur des IEG de l'adossment justifie l'examen, non seulement de sa neutralité actuarielle pour les régimes de droit commun mais aussi, plus largement, de sa contribution à leurs résultats.

Depuis 2005, l'adossment contribue notablement aux déficits de la branche retraite du régime général. Cet état de fait est inhérent au dispositif mis en œuvre et ne comporte pas de perspective d'amélioration.

### **1 – Une contribution négative refinancée par la CADES**

#### *a) Des déséquilibres cumulatifs (2005-2009)...*

La contribution négative de l'adossment aux résultats de la branche retraite du régime général a deux composantes :

- comme le montre le tableau ci-après, les produits d'exploitation de la branche retraite liés à l'adossment sont chaque année inférieurs aux charges d'exploitation qu'elle supporte à ce titre :

---

231. Ce qui est le cas avec la CTA (voir I. C. 1. *supra*).

**Contribution de l'adossement IEG aux résultats d'exploitation de la  
branche retraite du régime général**

*En M€*

	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Produits</b>					
Quote-part annuelle 60 % soulte	287	292	297	301	309
Cotisations des employeurs IEG	817	845	851	865	891
FSV (majorations. pour enfants)	48	48	49	49	49
<b>(1) Total</b>	1 151	1 186	1 197	1 214	1 249
<b>Charges</b>					
Rentes garanties (droits propres+dérivés)	1 354	1 328	1 300	1 266	1 222
Equivalents pensions (droits propres)	23	76	144	211	287
<b>(2) Total</b>	1 377	1 404	1 444	1 477	1 509
<b>(3)=(1)-(2) Contribution aux résultats</b>	-225	-218	-247	-262	-260

Source : Comptes de la branche retraite

A fin 2009, le montant cumulé des contributions négatives de l'adossement IEG aux résultats d'exploitation de la branche retraite s'élève à -1 213 M€ (dont -953 M€ à fin 2008). Cette situation contraste avec celle des régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, qui dégagent chaque année des soldes positifs de leurs relations financières avec les IEG (667 M€ en cumul à fin 2009).

- les écarts annuels entre les charges et les produits d'exploitation liés à l'adossement engendrent des frais financiers cumulatifs pour la branche retraite. Selon l'ACOSS, le montant cumulé de ces frais financiers s'élève à 74 M€ à fin 2009 (dont 65 M€ à fin 2008).

*b) ...repris par la CADES (2005-2008)*

En application de la LFSS pour 2009 et d'un décret du 28 juillet 2009, la CADES a repris 13 930 M€ de déficits cumulés de la branche retraite à fin 2008 (exercices 2005 à 2008). Ces déficits incorporent donc une charge nette de 1 018 M€ au titre de l'adossement IEG (exercices 2005 à 2008), soit 7,3 % du montant total de la reprise.

**2 – Une contribution négative à la branche retraite inhérente aux modalités d'évaluation et d'affectation de la soulte**

La contribution négative de l'adossement aux résultats de la branche retraite est inhérente à l'architecture du dispositif d'adossement. En effet, la soulte due par les entreprises des IEG a été déterminée à partir d'une évaluation actuarielle tenant compte de perspectives financières dégradées du régime général. En outre, les produits de la branche retraite intègrent à ce jour uniquement 60 % de la soulte.

*a) L'évaluation de la soulte*

La loi du 9 août 2004 a prévu que la CNIEG « verse, le cas échéant, conformément au principe de stricte neutralité financière », à la branche retraite du régime général et aux régimes complémentaires, « des contributions exceptionnelles, forfaitaires et libératoires destinées à couvrir les charges de trésorerie et les charges permanentes résultant de la situation démographique, financière et économique respective » de ces régimes et de celui des IEG, « ainsi que du niveau et de la structure des rémunérations respectifs de leurs affiliés ».

La soulte en faveur de la branche retraite du régime général a été évaluée selon une méthode actuarielle dite « prospective » consistant à projeter sur une période de 25 ans <sup>232</sup>, en appliquant un taux d'actualisation de 2,5 %, le déséquilibre induit par la structure démographique et de rémunérations du régime des IEG<sup>233</sup> sur le rapport prestations / cotisations du régime général (dit « rapport de charges »). Le calcul tient compte d'un niveau de prestations de référence et n'inclut pas la compensation démographique inter-régimes (celle-ci est demeurée à la charge du régime des IEG, comme la compensation spécifique entre régimes spéciaux).

Cette méthode a pour objet de placer le régime d'accueil dans une situation démographique et financière identique à celle qu'il aurait eue si les ressortissants des IEG en avaient relevé depuis sa création. Elle a également été employée pour déterminer les abattements appliqués aux droits repris par les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, mais en fonction de paramètres (voir RALFSS 2008, p. 372-375) et avec des résultats différents (voir 1. a) *supra*).

S'agissant du régime général, le rapport de charges prévisionnel était déséquilibré. Dès lors, la soulte a eu pour objet de couvrir, pour les années 2005 à 2029, la dégradation supplémentaire du déficit du régime général imputable à l'existence d'un rapport démographique plus défavorable dans les IEG que dans le régime général, et non les coûts supplémentaires pour le régime général, pris en tant que tels, liés à cette différence démographique. Le fait que le régime général était affecté par un déséquilibre prévisionnel avant l'adossement a ainsi rendu admissible une augmentation de ce déséquilibre du fait de l'adossement.

---

232. Ces 25 années sont considérées comme la limite temporelle des possibilités de prévision. L'Etat avait d'abord proposé une période de 20 ans, ce qui aurait réduit le montant de la soulte d'environ 1 Md€

233. Conformément au souhait de l'Etat, le salaire de référence retenu est égal à 100 % du plafond de la sécurité sociale. La CNAVTS avait proposé un taux de 95 %.

En outre, la neutralité financière de l'adossement n'a pas été effectivement assurée sur un plan actuariel. En effet, le montant des écarts entre les flux effectifs et les flux prévisionnels de la CNAVTS vers la CNIEG pris en compte pour le calcul de la soulte s'élève à 283 M€ en cumul à fin 2009, soit 23,3 % de la contribution négative de l'adossement aux résultats d'exploitation de la branche retraite en cumul à la même date (dont le montant s'élève à 1 213 M€). Cet état de fait reflète notamment une sous-estimation, dès l'entrée en vigueur de l'adossement, du montant - pourtant le plus prévisible - des rentes garanties à la charge du régime général<sup>234</sup>, sous l'effet d'erreurs affectant les paramètres pris en compte pour la détermination de la durée d'assurance validée dans le régime des IEG au regard des règles applicables sous le régime général.

*b) L'indisponibilité jusqu'en 2020 de 40 % de la soulte*

En dehors de l'incidence des modalités de calcul de la soulte (prise en compte de perspectives dégradées du régime général et erreurs affectant certains paramètres), les contributions négatives de l'adossement aux résultats de la branche retraite depuis 2005 traduisent le fait que seule la fraction de 60 % de la soulte est versée à ce jour à la branche retraite, sous la forme de quotes-parts annuelles (287 M€ actualisés en fonction de l'inflation, soit 309 M€ en 2009).

En effet, la LFSS pour 2005 a fait du FRR, et non de la branche retraite, le bénéficiaire en première instance du versement par les entreprises des IEG de la fraction de 40 % de la soulte afin :

- d'augmenter sur le long terme le montant de la soulte pour le régime général, grâce aux intérêts et aux éventuelles plus-values que permettrait d'engendrer sa gestion financière par le FRR ;
- d'afficher une dotation importante au FRR dans le contexte d'une affectation modeste de ressources permanentes à ce dernier<sup>235</sup>, sachant toutefois que la fraction de la soulte versée au FRR ne constitue pas pour ce dernier un produit, mais une dette à l'égard de la branche retraite qui est retracée comme telle dans leurs comptes respectifs ;
- d'éviter qu'une partie de la soulte versée en 2005 par les IEG ne se transforme en un produit du FRR : le code de la sécurité sociale prévoit que les excédents de la branche retraite sont obligatoirement affectés

---

234. Partie des droits adossés correspondant à des pensions de droit propre et de droit dérivé attribuées au 31 décembre 2004.

235. Pour l'essentiel, les ressources permanentes du FRR sont constituées par une fraction de 65 % du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital. Le solde du prélèvement est affecté à la branche retraite du régime général et au FSV.

au FRR ; or, le déficit prévisionnel de la branche retraite pour 2005 était inférieur à la fraction de la soulte versée au FRR<sup>236</sup>.

La LFSS pour 2005 a prévu qu'à compter de 2020, le FRR reversera la soulte à la branche retraite, dans des conditions qui ne sont pas définies à ce jour. Fixée par référence à la date à partir de laquelle le FRR doit contribuer au financement des pensions de retraite du régime général, cette échéance de 2020 est décalée par rapport à la temporalité des besoins de financement de la branche retraite liés à l'adossement :

- depuis 2005, l'adossement IEG engendre chaque année une importante contribution négative pour la branche retraite ;
- à partir de 2025, la contribution négative de l'adossement IEG aux résultats de la branche retraite va plus que doubler (pour atteindre au moins 600 M€ en euros constants), sous l'effet de l'achèvement du versement de la fraction de 60 % de la soulte (suppression de la quote-part annuelle de 287 M€ actualisés).

Certes, les produits financiers issus de la gestion par le FRR de la fraction de 40 % de la soulte pourraient *in fine* permettre d'assurer la neutralité financière de l'adossement dans son acception actuarielle, en compensant l'incidence des erreurs ayant affecté certains paramètres de calcul de la soulte. Il s'agit cependant là d'une éventualité, alors que les impacts négatifs de l'adossement, tous facteurs explicatifs confondus, sur les résultats de la branche retraite sont, eux, certains et durables.

### **3 – La nécessaire couverture des coûts supportés par le régime général au titre de l'adossement**

L'impact négatif de l'adossement IEG sur la situation financière de la branche retraite du régime général va se poursuivre :

- le rapport démographique entre cotisants et titulaires d'une pension de droit direct des IEG (1,26 en 2008) est appelé à se dégrader jusqu'en 2024, avant de se redresser, sans pour autant retrouver son niveau antérieur à l'adossement (1,37 en 2004) ;
- le montant total des pensions de retraite versées aux ressortissants des IEG est appelé à augmenter jusqu'au milieu de la décennie 2020, avant de se tasser à un niveau très supérieur à celui antérieur à l'adossement.

De manière spécifique, l'absence de neutralité actuarielle de l'adossement ne sera pas corrigée : contrairement aux régimes complémentaires, les dispositions juridiques qui régissent l'adossement

---

25. Le déficit effectif s'est établi à -1 881 M€

au régime général ne prévoient pas de réexamen ultérieur des paramètres pris en compte pour en déterminer les conditions<sup>237</sup>.

Ces perspectives, sur lesquelles la réforme des retraites du régime spécial des IEG intervenue en 2008 n'a eu qu'une incidence limitée, appellent des décisions à court et à moyen terme.

*a) Anticiper le versement des 40 % de la soulte avant 2020*

Sans attendre 2020, des prélèvements sur la fraction de 40 % de la soulte gérée par le FRR devraient être effectués à compter de 2011 afin de compenser la contribution négative de l'adossement IEG aux résultats de la branche retraite.

En effet, il serait difficilement justifiable que la collectivité soit sollicitée afin de compenser la part des déficits de la branche retraite imputable à l'adossement, alors que les IEG se sont acquittées d'une ressource qui a pour objet de compenser partiellement l'incidence défavorable de l'adossement sur ses résultats.

*b) Assurer une participation équitable des IEG au financement du régime général*

La fin programmée pour 2024 du versement annuel par les IEG de la fraction de 60 % de la soulte entraînera, à compter de l'année 2025, une forte augmentation de la contribution négative de l'adossement aux résultats de la branche retraite (au moins 600 M€ en euros constants), tout en libérant des ressources disponibles pour les IEG.

Dans ce nouveau contexte, un réexamen des relations financières des entreprises des IEG avec la branche retraite devrait intervenir.

Certes, comme le soulignent l'Etat et les employeurs des IEG, la mise en œuvre de mesures de redressement des comptes de la branche retraite du régime général est de nature à réduire l'impact défavorable de l'adossement IEG sur cette dernière : compte tenu de l'application à l'adossement des règles du régime général, le secteur des IEG subirait également une réduction du niveau des prestations et/ou une augmentation de celui des cotisations.

---

237. Les conventions passées par la CNIEG avec l'ARRCO et l'AGIRC prévoient des « clauses de revoyure », qui consistent en un calcul définitif en 2010 des taux d'abattement sur les droits repris par comparaison du rapport de charges actualisé des IEG avec les rapports de charges moyens des régimes complémentaires. Ces clauses s'imposent aux signataires des conventions.

Cependant, comme il a été souligné, la neutralité actuarielle de l'adossement n'est pas assurée pour la branche retraite du régime général en raison d'erreurs initiales de prévision (voir 2. a) *supra*).

En outre, si le redressement des comptes de la branche retraite devait reposer en partie sur l'affectation d'impositions à la charge d'autres acteurs économiques, les IEG seraient partiellement exonérées de l'augmentation de l'effort de redressement imputable à l'adossement.

Dès lors, la question de l'affectation de ressources supplémentaires des IEG au régime général devrait être posée. Afin de ne pas remettre en cause la déconsolidation partielle des engagements de retraite des bilans des entreprises des IEG effectuée par la loi du 9 août 2004, ces ressources supplémentaires devraient prendre la forme d'une imposition, comme la CTA, voire être intégrées à cette dernière : parce qu'elle est une imposition, la CTA dispense les entreprises des IEG de constituer des provisions ou d'externaliser des fonds en vue de couvrir les droits spécifiques du secteur régulé (transport et distribution) dont elle assure le financement.

*c) Assurer un financement incontestable et effectif des majorations pour enfants*

La détermination des prélèvements sur la fraction de la soulte gérée par le FRR comme celle des ressources supplémentaires affectées par les IEG au régime général (voir a) et b) *supra*) devraient tenir compte des modalités particulières de financement, dans la limite des règles du régime général, des majorations pour trois enfants du régime spécial des IEG (49 M€ en 2009).

En effet, les charges supportées à ce titre par la branche retraite du régime général ont été reportées sur un tiers, en l'espèce le FSV, afin de minorer le montant de la soulte due par les entreprises des IEG à la branche retraite.

A cette fin, la convention d'adossement CNAVTS-CNIEG-ACOSS de 2005 approuvée par les ministres, à laquelle il n'est pas partie, prévoit que le FSV compense auprès de la branche retraite les majorations pour enfants au titre de l'adossement IEG. Par ailleurs, ces mêmes majorations sont intégrées à la participation de la branche famille au financement par le FSV des majorations pour enfants en faveur des retraités du régime général, dont le taux s'élève à 70 % depuis 2009.

La LFSS pour 2007 a fourni un fondement juridique approprié au refinancement partiel du FSV par la branche famille. En revanche, la différence de nature entre l'adossement et une intégration financière au

régime général conduit à voir dans le refinancement de la branche retraite par le FSV un financement indirect du régime des IEG par ce dernier. Or, pas plus que les autres régimes spéciaux, la loi ne mentionne celui des IEG au nombre des régimes qui bénéficient des concours du FSV, dont elle fixe une liste limitative.

Qu'il s'agisse de la part des majorations pour enfants imputée *in fine* à la branche famille ou bien de celle qui demeure à la charge du FSV, elles n'ont en tout état de cause pas donné lieu à l'attribution de ressources supplémentaires destinées à les couvrir. De ce fait, elles concourent à leurs déficits.

## **C – L'apparition de coûts visibles pour les consommateurs**

L'augmentation des charges de la CNIEG financées par la CTA conduit à faire apparaître une partie des coûts supportés par les consommateurs au titre des spécificités du régime spécial d'assurance vieillesse des IEG.

### **1 – Un déséquilibre financier croissant de la CNIEG**

En application des textes, les sections comptables dédiées aux pensions de retraite, aux rentes d'accident du travail, aux pensions d'invalidité et au capital décès sont strictement équilibrées sur un plan financier<sup>238</sup>.

En revanche, il n'existe pas de contrainte juridique à l'équilibre de la section comptable consacrée à la CTA, qui finance la section des pensions de retraite pour ce qui concerne les droits spécifiques des activités régulées (transport et distribution). Or, après avoir enregistré des excédents entre 2005 et 2007, la section CTA a dégagé des déficits en 2008 et 2009 :

- entre 2005 et 2009, le produit de la CTA a pratiquement stagné (1 025 M€ en 2009, ou 1 038 M€ hors régularisations sur exercices antérieurs, contre 1 011 M€ en 2005) ; en 2006 et 2007, il a même diminué en valeur absolue ;
- les charges financées par la CTA augmentent sous l'effet de mécanismes d'indexation prévus par la loi (actualisation de la quote-

---

238. Avant le début de l'exercice comptable, des taux de cotisation provisionnels sont fixés. Avant la clôture des comptes de l'exercice, ces taux sont ajustés à la hausse ou à la baisse en fonction du montant effectif des charges.

part annuelle de la fraction de 60 % de la soulte versée à la CNAVTS) et, plus encore, de l'incidence de l'évolution de la population (incidence de l'âge de départ en retraite et de l'espérance de vie) et du montant moyen des droits (incidence de la carrière) des nouveaux pensionnés sur les droits spécifiques acquis au 31 décembre 2004 au titre des activités régulées (transport et distribution).

De ce fait, après avoir vu ses résultats excédentaires se contracter rapidement (122 M€ en 2005, 101 M€ en 2006 et 23 M€ en 2007), la CNIEG dégage désormais des résultats négatifs (-52 M€ en 2008 et -77 M€ en 2009), dont le montant pourrait doubler d'ici à 2014. Encore positifs à fin 2009, les capitaux propres de la CNIEG paraissent appelés à disparaître à fin 2011, voire dès fin 2010.

## 2 – Les solutions envisageables

La CNIEG a demandé à ses autorités de tutelle un relèvement des taux de la CTA, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Sauf à peser sur leurs résultats, l'augmentation de la CTA sera reportée par les entreprises des IEG sur les prix de l'électricité et du gaz facturés aux consommateurs. Depuis qu'elle a été soustraite des tarifs réglementés de l'électricité (à compter du 15 août 2009) et du gaz (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010), la CTA figure en tant que telle sur les factures adressées aux consommateurs, ce qui conduit ainsi à faire apparaître le coût des avantages spécifiques de retraite lié au secteur régulé (transport et distribution). Fortement mise en avant au moment de la présentation du projet de loi, devenu la loi du 9 août 2004, la notion de neutralité pour le consommateur de la réforme du financement du régime de retraite des IEG n'avait donc qu'un caractère temporaire.

A court terme, une augmentation des taux de CTA apparaît inéluctable afin de rétablir l'équilibre financier de la CNIEG. Une dégradation continue des résultats de la CNIEG serait d'autant moins opportune que cet organisme connaît un profil infra-annuel de trésorerie défavorable en raison du versement des pensions de retraite à terme à échoir au début de chaque trimestre, tandis que les cotisations sociales et les prises en charge de prestations par les régimes de droit commun sont recouvrées à terme échu selon une périodicité mensuelle<sup>239</sup>.

Cependant, l'augmentation des taux de la CTA devrait s'accompagner d'une clarification, par la CNIEG et les principaux

---

239. En 2010, la CNIEG est autorisée à emprunter jusqu'à 1,25 Md€ afin de couvrir en cours d'année les besoins de trésorerie liés à ses différents compartiments financiers.

opérateurs du secteur, des facteurs explicatifs de l'évolution de la CTA depuis sa création et, le cas échéant, de la mise en œuvre de corrections dans l'éventualité où d'autres erreurs de calcul que celles déjà identifiées et corrigées seraient découvertes (y compris pour les années prescrites). En effet, alors que la nature de l'assiette<sup>240</sup> devrait lui imprimer un profil linéaire, l'évolution du produit de la CTA se caractérise par des atypies marquées (diminution en 2006 et en 2007, instabilité infra-annuelle).

En outre, ce relèvement ne saurait constituer qu'une mesure transitoire. Afin de rétablir durablement l'équilibre financier de la CNIEG, il convient d'envisager la réforme du régime spécial d'assurance vieillesse des IEG, et notamment des avantages spécifiques existant dans ce régime par rapport aux régimes de droit commun. Une telle évolution serait d'ailleurs en concordance avec la volonté affichée par les pouvoirs publics de faire converger les retraites des régimes spéciaux vers celles des régimes de droit commun.

---

#### SYNTHESE

---

*L'organisation de la protection sociale dans les IEG se caractérise par une complexité excessive, manquant de cohérence et souvent porteuse de déséquilibres financiers au détriment de la collectivité. A l'heure actuelle, le surcoût supporté par le régime général de sécurité sociale au titre des choix de diverse nature retenus pour l'organisation de la protection sociale des électriciens et gaziers atteint au moins 500 M€ par an (dont plus de 300 M€ au titre de l'adossement, le solde correspondant aux insuffisances d'assiette et de taux de cotisation maladie et famille).*

*Depuis le début des années 2000, les simplifications qui ont été apportées à cette organisation ont uniquement visé la définition des organismes qui gèrent les prestations. Elles n'ont pas abordé le cadre juridique des droits. Les modalités de financement ont, quant à elles, été rendues plus nombreuses et complexes. Par ailleurs, les contrôles mis en œuvre sur les prélèvements dus par les employeurs des IEG couvrent un champ encore incomplet et connaissent des aléas.*

---

---

240. Qui porte sur les tarifs d'abonnement et non sur la consommation.

---

**RECOMMANDATIONS**

---

38. Confier aux CAF la gestion des prestations familiales et aux URSSAF le recouvrement des cotisations famille.

39. Transformer le deuxième étage du régime spécial des prestations en nature d'assurance maladie en une protection complémentaire santé à caractère obligatoire dans le cadre de la branche des IEG.

40. Asseoir sur l'assiette de droit commun du régime général l'ensemble des cotisations et contributions sociales dues par les IEG qui sont recouvrées par les URSSAF, ainsi que les cotisations famille.

41. Fixer le taux des cotisations d'assurance maladie dues par les employeurs des IEG au niveau correspondant aux prestations en nature du régime général et celui des cotisations famille au niveau de droit commun.

42. Compenser l'impact négatif de l'adossement du financement des pensions de retraite des IEG sur le régime général et le FSV par un prélèvement sur la fraction de la soulte gérée par le FRR et par une participation à due proportion des IEG au redressement financier du régime général et du FSV.

43. Fixer un cadre juridique incontestable à la prise en charge des majorations pour enfants par le FSV.

44. Assurer l'équilibre financier de la CNIEG par une augmentation de ses ressources et par une réforme des droits spécifiques.

---