

N° 67

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 octobre 2009

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics,*

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL ET LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LE RÉSEAU DES CAISSES DE CONGÉS PAYÉS DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS</b> .....	8
<b>I. L'INSCRIPTION AU PROGRAMME DE CONTRÔLE DE LA COMMISSION DES FINANCES</b> .....	11
A. L'ORIGINE DU CONTRÔLE : LA DISCUSSION D'UN AMENDEMENT RELATIF À LA GESTION DES CAISSES DE CONGÉS PAYÉS DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS .....	11
B. UN SUJET QUI A SUSCITÉ LA RÉACTION IMMÉDIATE DES PRINCIPALES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES DU BÂTIMENT ... ..	12
C. ... ET QUI JUSTIFIAIT UNE INFORMATION PLUS APPROFONDIE DES PARLEMENTAIRES.....	12
<b>II. LA SITUATION FINANCIÈRE DU RÉGIME SPÉCIFIQUE DES CONGÉS PAYÉS DU BÂTIMENT</b> .....	14
A. LES CHIFFRES-CLÉS.....	14
B. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU RÉGIME DES CONGÉS PAYÉS DU BTP.....	16
1. <i>Des résultats comptables excédentaires</i> .....	16
2. <i>Un équilibre construit sur le produit des placements financiers</i> .....	18
C. LE MONTANT CROISSANT DES RÉSERVES.....	19
D. DES TAUX DE COTISATIONS ET DES FRAIS DE GESTION DIFFÉRENTS SELON LES CAISSES .....	21
<b>III. LES MISSIONS DES CAISSES DE CONGÉS PAYÉS DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS</b> .....	24
A. LA GESTION DES CONGÉS PAYÉS DES SALARIÉS DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS .....	25
1. <i>Le principe général du droit aux congés payés</i> .....	25
2. <i>Le cas particulier des professions affiliées aux caisses de congés payés</i> .....	25
3. <i>Les règles applicables aux caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics</i> .....	26
B. LA MUTUALISATION DU RISQUE LIÉ AUX INTEMPÉRIES .....	27
C. LE RÔLE DE PERCEPTION DES COTISATIONS DES ADHÉRENTS DES ORGANISMES PROFESSIONNELS DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS.....	28

<b>IV. LES PRINCIPALES CRITIQUES DU RÉGIME DES CONGÉS PAYÉS DU BTP ET LES RÉPONSES APPORTÉES</b> .....	28
A. DES PROBLÉMATIQUES DE GESTION ET DE GOUVERNANCE CONFIRMÉES PAR L'AUDITION DES PRINCIPAUX ACTEURS DU RÉGIME .....	28
B. LES RÉPONSES CONCRÈTES APPORTÉES AUX QUESTIONS DE VOTRE RAPPORTEUR.....	30
1. <i>La mobilisation d'une partie des réserves du régime</i> .....	30
2. <i>La dérogation apportée aux entreprises dont l'activité principale ne relève pas du bâtiment et des travaux publics</i> .....	30
3. <i>Le diagnostic interne mené par le régime des caisses : un constat sévère sur la gestion du régime</i> .....	31
<b>V. LES OBSERVATIONS ET LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR</b> .....	32
A. LES OBSERVATIONS FORMULÉES SUR LES ACTIONS ENGAGÉES .....	32
1. <i>La mobilisation d'une partie des réserves du régime des congés payés du bâtiment</i> .....	32
2. <i>La dérogation accordée aux entreprises multi-activités</i> .....	34
3. <i>Le diagnostic de fonctionnement des caisses de congés payés</i> .....	35
B. LA COMMUNICATION DES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SOUS LA FORME D'UN RAPPORT D'ÉTAPE.....	36
<b>VI. LES RÉSULTATS DU CONTRÔLE : DES ÉLÉMENTS DE CLARIFICATION DE LA GOUVERNANCE ET DE LA GESTION DU RÉGIME</b> .....	37
A. LES BÉNÉFICES DE LA PROCÉDURE CONTRADICTOIRE .....	37
1. <i>Toutes les parties prenantes ont été amenées à prendre position.</i> .....	37
2. <i>Un « coup d'accélérateur » pour la réforme du réseau</i> .....	38
B. LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LE RÉSEAU.....	39
1. <i>Des avancées significatives en matière de transparence de gestion</i> .....	39
2. <i>Mais une mobilisation des fonds au bénéfice du plan de relance qui reste à concrétiser</i> .....	40
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	43
<b>I. COMMUNICATION DU 3 JUIN 2009</b> .....	43
<b>II. EXAMEN DU RAPPORT, LE 22 OCTOBRE 2009</b> .....	51
<b>ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	57
<b>ANNEXE 2 EXTRAIT DU COMPTE RENDU INTÉGRAL DES DÉBATS DE LA SÉANCE DU 22 JANVIER 2009 PORTANT SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2009</b> .....	59
<b>ANNEXE 3 DÉCRET N° 2009-493 DU 29 AVRIL 2009 RELATIF AUX MODALITÉS D'AFFILIATION AUX CAISSES DE CONGÉS PAYÉS DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS DE CERTAINES ENTREPRISES APPLIQUANT, AU TITRE DE LEUR ACTIVITÉ PRINCIPALE, UNE CONVENTION COLLECTIVE NATIONALE ÉTENDUE AUTRE QUE CELLES DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS</b> .....	63

<b>ANNEXE 4 DIAGNOSTIC DE FONCTIONNEMENT DU RÉSEAU CONGÉS INTEMPÉRIES BTP (NOTE DE SYNTHÈSE DU CABINET KPMG DU 10 OCTOBRE 2008) .....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXE 5 COURRIER DU 16 OCTOBRE 2009 DE M. XAVIER DARCOS, MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA VILLE .....</b>	<b>69</b>
<b>ANNEXE 6 COURRIER DU 30 SEPTEMBRE 2009 DE MM. DIDIER RIDORET, PATRICK BERNASCONI, JACQUES PETEY ET JEAN-JACQUES RAUB, PRÉSIDENTS DE LA FFB, DE LA FNTP, DES SCOP ET DE L'UCF.....</b>	<b>77</b>
<b>ANNEXE 7 COURRIER DU 29 SEPTEMBRE 2009 DE M. JEAN LARDIN, PRÉSIDENT DE LA CAPEB .....</b>	<b>91</b>
<b>ANNEXE 8 COURRIER DU 25 SEPTEMBRE 2009 DE M. PASCAL SANCHEZ, PRÉSIDENT DE L'ADEPACCOPAB.....</b>	<b>95</b>



Mesdames, Messieurs,

Depuis 1937, dans la foulée de l'instauration des congés payés, les caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics (BTP) assurent la gestion et la prise en charge des indemnités de congé des salariés employés par des entreprises. A la différence du régime général où les employeurs prennent directement en charge le paiement des congés payés, la profession du BTP étant caractérisée à l'époque par un « travail discontinu » et un fort « nomadisme » salarial a mis en place un régime spécifique de congés payés qui collecte aujourd'hui plus de six milliards d'euros de trésorerie, issus des cotisations patronales, dispose de plus de 777 millions d'euros de réserves et produit plus de 130 millions d'euros de revenus issus de placements financiers.

Trouvant son origine lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour 2009, tout entier consacré à la mobilisation de fonds disponibles pour financer le premier plan de relance de l'économie, le présent rapport d'information est issu de la volonté de votre rapporteur d'explorer des pistes afin de rendre utiles pour l'économie, les entreprises et leurs salariés, les sommes collectées par les caisses de congés payés du BTP.

Plutôt qu'un contrôle budgétaire à proprement parler, la méthode de travail retenue a pris la forme d'un examen concerté du dossier, comprenant une phase de débat contradictoire, avec tous les acteurs du régime spécifique des congés payés du BTP : l'union des caisses de France (UCF), les 32 caisses, les organisations professionnelles et le ministère du travail qui assure la tutelle légale du dispositif.

Ce rapport présente les recommandations formulées le 3 juin 2009 par votre rapporteur pour une clarification de la gouvernance et de la gestion des caisses et pour un « juste retour » des fonds disponibles aux entreprises. Il expose ensuite l'ensemble des décisions prises par le régime pour se réformer et soutenir la relance de l'activité du BTP, notamment dans le cadre d'une mobilisation de 150 millions d'euros pour le logement HLM et les travaux publics.

Les réponses apportées par l'UCF le 30 septembre dernier ont fait l'objet, le 22 octobre, d'une communication devant votre commission des finances. Elles démontrent la prise de conscience et la volonté réelle des caisses d'améliorer leur efficacité et leur légitimité. De fait, des avancées significatives sont proposées en matière de transparence de gestion. Mais au-delà de l'effet d'annonce, il leur reste maintenant à honorer les engagements ici rendus publics.

## **LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL ET LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LE RÉSEAU DES CAISSES DE CONGÉS PAYÉS DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS**

### **Les cinq recommandations formulées par votre rapporteur le 3 juin 2009**

1. La gestion du régime des congés payés du BTP doit s'engager dans la présentation de comptes consolidés et synthétiques ainsi que l'élaboration d'un suivi mensuel de l'état de la trésorerie et de la valeur du patrimoine, y compris immobilier, de l'ensemble des caisses. Dans cette optique, il conviendrait d'évaluer l'intérêt de regrouper les caisses par grandes régions, voire de fusionner l'ensemble.

2. Le montant des réserves doit être réduit au strict niveau nécessaire au bon fonctionnement du régime, les excédents devant être redistribués en priorité aux adhérents pour l'exercice écoulé, et vers des actions d'intérêt général pour les excédents antérieurs.

3. La gouvernance des caisses de congés payés doit être améliorée non seulement en direction de l'ensemble des adhérents, mais aussi des salariés qui, in fine, bénéficient des indemnités de congés payés. Une réflexion sur une ouverture des conseils d'administration à des personnalités extérieures et à des représentants des salariés doit être engagée.

4. Sans remettre en question les pouvoirs dévolus aux agents de contrôle ainsi que la nécessité d'assurer l'effectivité des congés payés, la mise en recouvrement des cotisations doit faire l'objet d'un examen approfondi des caisses, en liaison avec les services de la tutelle qui peuvent utilement intervenir au titre du recours gracieux, afin de d'éviter que les poursuites engagées par les caisses ne conduisent, à elles seules, les entreprises vers des procédures de redressement et de liquidation judiciaires. Cette précaution est essentielle en période de crise, de baisse d'activité et de risques accrus de rupture de trésorerie.

5. Les prélèvements effectués par les caisses doivent être clairement identifiés au regard de leur fondement et de leur affectation. Les adhérents doivent recevoir une information explicite sur leur caractère obligatoire ou facultatif.

\*\*\*

### **Les premières réponses apportées au contrôle effectué par votre rapporteur**

- les caisses ont décidé de mobiliser 100 millions d'euros pour financer des projets de réhabilitation dans le secteur HLM ;

- le Gouvernement a publié le décret n° 2009-493 du 29 avril 2009 afin de permettre aux entreprises, dont l'activité principale ne relève pas du BTP, d'assurer le paiement direct des congés payés à leurs salariés, sans cotiser aux caisses.

### **Les engagements pris par le réseau des caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics**

Votre rapporteur a pris acte, au cours de la réunion de la commission des finances du 22 octobre 2009, des réponses transmises par l'UCF :

- ses membres se sont engagés à mettre en place prochainement un **suivi mensuel de la trésorerie consolidée de l'ensemble des caisses** ; il convient de noter que le niveau moyen de la trésorerie globale du régime s'établissait à environ 6,4 milliards d'euros au 31 mars 2009, cette somme étant composée des réserves et des cotisations collectées ;

- à notre demande, une évaluation commandée par l'UCF chiffre à **115 millions d'euros la valeur du patrimoine immobilier du réseau** ; il restera certes à en préciser la composition (usage et destination des locaux, superficie), mais il s'agit déjà d'une première information dans ce domaine ;

- l'UCF a décidé la **réduction du plafond des réserves de 50 à 35 jours de cotisation** qui aura pour effet d'abaisser le niveau de celles ci de 749 millions d'euros au 31 mars 2009 à 598 millions d'euros en 2010 et d'engager un vaste mouvement de rétrocession de fonds auprès des entreprises ;

- 50 millions d'euros supplémentaires au titre de la participation des caisses au soutien de l'activité du secteur ont été ajoutés aux 100 millions décidés en mars 2009 en faveur de la réhabilitation des logements HLM, portant ainsi à **150 millions d'euros le soutien au plan de relance** ;

- la **certification et la publicité systématique des comptes des caisses** demandées par votre commission des finances seront généralisées à toutes les caisses ;

- la **participation de personnalités extérieures aux conseils d'administration** fait actuellement l'objet d'un débat entre les organisations professionnelles. A cet égard, la CAPEB et la CFDT se sont prononcées en faveur d'une représentation des salariés au sein des conseils d'administration des caisses alors que la FFB, organisation majoritaire, y est opposée ;

- une étude de quantification du contentieux lié au recouvrement et à ses effets sur la pérennité des entreprises en temps de crise est lancée tant par l'UCF que par l'autorité de tutelle afin d'envisager la mise en place de **procédures particulières de suivi des entreprises en difficulté** ;

- le service du ministère du travail a validé un **bordereau type de perception des cotisations** dans lesquelles les cotisations professionnelles sont clairement identifiées ;

- enfin, l'UCF a décidé de **supprimer les frais de dossier** afin de mettre un terme aux disparités relevées par la commission des finances.

\*\*\*

Votre rapporteur attire tout particulièrement l'attention des parties prenantes sur la nécessité d'honorer l'ensemble de leurs engagements, notamment en ce qui concerne **l'effectivité de la mobilisation de leurs réserves à hauteur de 150 millions d'euros** pour soutenir, dans le cadre du plan de relance, l'activité des entreprises dans le secteur HLM et des travaux publics. Celle-ci ne saurait rester « optique » en prenant la forme d'un fonds dédié à des prêts au taux de 1 %. Elle doit faire l'objet d'une **dotation exceptionnelle en faveur, notamment, du financement du logement social**.

Par ailleurs, les rétrocessions de cotisation faites sur les excédents des années antérieures doivent également bénéficier, dans les mêmes conditions, aux entreprises désaffiliées du régime en application du décret du 29 avril 2009 qui ont régulièrement cotisé sur les exercices concernés.



## I. L'INSCRIPTION AU PROGRAMME DE CONTRÔLE DE LA COMMISSION DES FINANCES

### *A. L'ORIGINE DU CONTRÔLE : LA DISCUSSION D'UN AMENDEMENT RELATIF À LA GESTION DES CAISSES DE CONGÉS PAYÉS DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS*

Lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2009, tout entier consacré à la mobilisation de fonds disponibles pour financer le premier plan de relance, votre rapporteur a procédé au dépôt d'un amendement tendant :

- à **instaurer une contribution de 100 millions d'euros** à la charge des caisses de congés payés des bâtiments et des travaux publics (BTP) calculée à **due proportion de leurs excédents financiers** au profit du programme de soutien à l'emploi du plan de relance ;
- et à prévoir la remise par le Gouvernement d'un **rapport au Parlement sur le fonctionnement, la gestion financière et les règles d'affiliation des caisses de congés payés du BTP.**

Il s'agissait d'un amendement d'appel, retiré en séance publique, qui n'avait pas vocation à être voté<sup>1</sup>. Il visait à rendre utiles, pour l'économie, les entreprises et leurs salariés, les sommes collectées par les caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics.

Aujourd'hui, 32 caisses de congés payés, dont 31 caisses pour les entreprises du bâtiment et une caisse nationale pour le secteur des travaux publics, gèrent près de 6 milliards d'euros de cotisations patronales de congés payés. Or, ce mode de collecte pèse sur la trésorerie des entreprises car celles-ci sont tenues de cotiser, par anticipation, près d'un an avant le versement effectif aux salariés de leur indemnisation de congés payés. En période de crise économique, il apparaît nécessaire de ne pas fragiliser le tissu des petites entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics qui emploie près de 1,6 million de salariés.

De plus, ces sommes font l'objet de placements financiers à propos desquels il convenait de **faire toute la lumière sur la gestion et la destination des excédents de résultat financier.**

---

<sup>1</sup> Cf. annexe 2 : le compte rendu intégral des débats de la séance du 22 janvier 2009 portant sur l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2009.

## ***B. UN SUJET QUI A SUSCITÉ LA RÉACTION IMMÉDIATE DES PRINCIPALES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES DU BÂTIMENT...***

Parmi les nombreuses réactions soulevées par la perspective de l'examen de cet amendement, lors de la séance publique du 22 janvier 2009, la fédération française du bâtiment (FFB) a immédiatement réagi par l'envoi d'un courrier précisant qu'un **processus de révision de l'organisation des caisses** était d'ores et déjà en œuvre.

De plus, il y était indiqué que la profession conduisait une réflexion pour mobiliser « *une partie des fonds disponibles qui pourrait atteindre environ cent millions d'euros, notamment dans le réseau des caisses de congés payés, pour créer un effet de levier favorisant le financement de travaux de bâtiment et de travaux publics* »<sup>1</sup>. Ces fonds, évalués au même montant que la contribution proposée par l'amendement, seraient destinés à maintenir l'activité des entreprises du BTP.

Outre le courrier de la FFB qui confirmait ainsi la « disponibilité » d'un montant de près de 100 millions d'euros, la fédération nationale des travaux publics (FNTP) a souligné que, sur une **assiette de cotisation représentant 30 milliards d'euros de salaires brut** dans le secteur du BTP, les montants respectifs, d'une part, des cotisations versées par les employeurs et, d'autre part, des **indemnités de congés payés que perçoivent les salariés sont de l'ordre de 6 milliards d'euros**, pour le dernier exercice arrêté en mars 2008<sup>2</sup>.

## ***C. ... ET QUI JUSTIFIAIT UNE INFORMATION PLUS APPROFONDIE DES PARLEMENTAIRES***

L'importance de l'enjeu financier justifiait ainsi l'inscription au programme de travail pour 2009 de la commission des finances d'un contrôle relatif aux caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics, notamment dans le but de préciser le montant des résultats financiers et l'ampleur du fonds de roulement de ce régime spécial.

Toutefois, les travaux de votre rapporteur n'ont pas emprunté la voie d'un classique contrôle sur place et sur pièces. En effet, les caisses de congés sont des associations d'employeurs, à but non lucratif, régies par les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, et dont les ressources sont uniquement constituées par des cotisations patronales. Elles ne gèrent donc pas de fonds publics, mais des sommes destinées à payer des indemnités ayant le caractère de salaires.

---

<sup>1</sup> Courrier du 22 janvier 2009 de M. Didier Ridoret, président de la fédération française du bâtiment.

<sup>2</sup> Courrier du 26 janvier 2009 de M. Patrick Bernasconi, président de la Fédération nationale des travaux publics.

C'est pourquoi la méthode de travail retenue a pris la forme d'un **examen concerté** du dossier avec les responsables des principales organisations du bâtiment et des travaux publics, ainsi qu'avec le conseiller en charge du « pôle travail » et les services du ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville,.

S'il ne s'agit pas d'un contrôle budgétaire à proprement parler, le législateur est fondé à intervenir dans une matière d'intérêt général, régie par la loi.

#### **Code du travail**

##### **Les principales dispositions relatives aux caisses de congés payés<sup>(1)</sup>**

**Article L. 3141-30** - Des décrets déterminent les professions, industries et commerces pour lesquels l'application des dispositions du présent chapitre comporte des modalités particulières, telles que la constitution de caisses de congés auxquelles les employeurs intéressés s'affilient obligatoirement. Ces dispositions concernent en particulier les salariés qui ne sont pas habituellement occupés de façon continue chez un même employeur au cours de la période reconnue pour l'appréciation du droit au congé.

Ces décrets fixent la nature et l'étendue des obligations des employeurs, les règles d'organisation et de fonctionnement des caisses ainsi que la nature et les conditions d'exercice du contrôle de l'Etat à leur égard.

**Article L. 3141-31** - Les caisses de congés payés peuvent nommer des contrôleurs chargés de collaborer à la surveillance de l'application de la législation sur les congés payés par les employeurs intéressés. Ceux-ci fournissent à tout moment aux contrôleurs toutes justifications établissant qu'ils se sont acquittés de leurs obligations.

Pour l'accomplissement de leur mission les contrôleurs disposent des mêmes pouvoirs que ceux attribués aux inspecteurs du travail. Tout obstacle à l'accomplissement de cette mission est passible des sanctions prévues à l'article L. 8114-1.

Les contrôleurs sont agréés. Cet agrément est révocable à tout moment.

Les contrôleurs ne doivent rien révéler des secrets de fabrication ni des procédés et résultats d'exploitation dont ils pourraient prendre connaissance dans l'exercice de leur mission.

**Article L. 8114-1** - Le fait de faire obstacle à l'accomplissement des devoirs d'un inspecteur ou d'un contrôleur du travail est puni d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 3.750 euros.

<sup>(1)</sup> *Les dispositions, d'ordre réglementaire, particulières aux professions du bâtiment et des travaux publics sont régies par les articles D. 3141-12 et suivants du code du travail.*

Ainsi, dans un premier temps, il a été demandé aux caisses de congés payés de produire leurs comptes afin qu'un **état des lieux de la situation financière du régime** puisse être établi. En outre, l'Union des caisses de France a communiqué à votre rapporteur les conclusions d'un diagnostic interne sur le fonctionnement réalisé en 2008 par le cabinet KPMG. Les auditions<sup>1</sup> réalisées ont permis de dresser un **inventaire des principales critiques** émises sur la gestion et la gouvernance de ce régime spécifique de gestion des congés payés. Ensuite, les recommandations formulées lors d'une première réunion de la commission des finances tenue le 3 juin 2009 ont été transmises, sous la forme d'une note d'étape, à tous les acteurs du régime (ministère du travail, caisses de congés payés, organisations professionnelles) afin de donner lieu à un échange contradictoire<sup>2</sup>.

Le présent rapport fait le point sur le déroulement de cette procédure et sur les engagements pris par les caisses pour se réformer et mobiliser leurs fonds disponibles au soutien des entreprises.

## II. LA SITUATION FINANCIÈRE DU RÉGIME SPÉCIFIQUE DES CONGÉS PAYÉS DU BÂTIMENT

### A. LES CHIFFRES-CLÉS

En application de l'arrêté du 8 mars 1937 qui régit les statuts et les conditions d'agrément des caisses de congés payés du BTP, celles-ci sont tenues de fournir annuellement à la tutelle exercée par le ministère en charge du travail leurs documents financiers. Aussi, à la demande de votre rapporteur, l'**Union des caisses de France congés – intempéries BTP (UCF)**<sup>3</sup>, qui coordonne l'action des caisses, a transmis pour chacune d'elle le bilan et le compte de résultat. Ces comptes font, en principe, l'objet d'une **certification par un commissaire aux comptes** et, le cas échéant, d'un rapport d'un censeur, soit adhérent de la caisse<sup>4</sup>, soit professionnel.

---

<sup>1</sup> Cf. annexe 1.

<sup>2</sup> Toutes les parties prenantes ont répondu. Leurs réponses ont été présentées à la commission des finances au cours d'une seconde réunion, tenue le 22 octobre 2009, au terme de laquelle autorisation a été donnée à votre rapporteur de publier le présent contrôle sous la forme d'un rapport d'information.

<sup>3</sup> Les caisses de congés payés du BTP adhérent à l'Union des caisses de France congés – intempéries du BTP (UCF) qui assure des missions de contrôle des caisses, de conseil et d'harmonisation des procédures et règles de calcul des congés payés. La compilation et l'agrégation des comptes, ainsi que les règles prudentielles en matière de placements sont établies au niveau de l'UCF. En outre, l'UCF assure une fonction de caisse nationale de surcompensation entre les caisses afin de gérer les transferts de droits des salariés qui sont amenés à se déplacer dans des entreprises affiliées à des caisses régionales différentes.

<sup>4</sup> Le diagnostic de fonctionnement du réseau élaboré par le cabinet KPMG indique que seules 24 caisses sur 32 font l'objet d'une certification annuelle des comptes par un commissaire aux comptes (source : KPMG Audit, mise à jour du 29 mai 2009).

En outre, les informations concernant l'organisation et le financement du régime ont fait l'objet d'une compilation et d'une synthèse (cf. encadré ci-dessous). Chaque caisse procède à l'arrêté de son compte de résultats au 31 mars de chaque année et transmet à l'UCF les éléments comptables suivant un modèle normé qui permet d'établir la synthèse du compte de résultat du réseau.

Cette collecte de données étant effectuée sur une base déclarative, l'UCF n'est pas en mesure de produire des comptes consolidés pour l'ensemble des caisses. En revanche, elle s'est engagée à mettre en place de nouvelles méthodes de gestion et de comptabilité qui permettront de présenter à l'avenir une synthèse certifiée et consolidée des comptes pour l'ensemble du régime, en application des dispositions de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

#### **Les chiffres-clés du régime des congés payés du bâtiment et des travaux publics**

- Le réseau des caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics (BTP) se compose :
  - d'une Caisse nationale pour les entrepreneurs de travaux publics ;
  - d'une Caisse nationale pour les sociétés coopératives de production du BTP ;
  - de 28 Caisses métropolitaines pour les entreprises du bâtiment ;
  - de 2 Caisses pour les entreprises du BTP des DOM (Réunion et Antilles-Guyane) ;
  - et de l'Union des caisses de France congés - intempéries BTP (UCF) à laquelle sont affiliées toutes les caisses.
- Les 32 caisses emploient 920 collaborateurs en équivalent temps plein (ETP) et effectuent 4 millions de paiements par an auprès des 1,6 million de salariés répartis entre 210.000 entreprises, dont plus de 70 % de moins de 10 salariés.
- Le **taux moyen de cotisation** est différent en métropole et dans les DOM, en raison des exonérations de charges spécifiques dont bénéficient ces derniers :
  - **19,9 % en métropole**, dans une fourchette de 18,5 % à 20,6 % ;
  - 16,9 % dans les DOM, dans une fourchette de 16,75 % à 17,25 %.
- Les **principaux montants en jeu concernant la gestion des congés payés** sont les suivants pour l'exercice 2007-2008, en données comptables extraites du compte de résultat :
  - **6,09 milliards d'euros de cotisations** ;
  - **6,01 milliards d'euros de prestations versées** ;
  - pour un coût d'exploitation de 114 millions d'euros ;
  - un résultat issu des placements financiers de 134 millions d'euros ;
  - le **résultat net de l'exercice s'est élevé à 101 millions d'euros**.
- L'excédent constaté au résultat net est, pour partie, rétrocédé aux adhérents et l'autre partie alimente les réserves :
  - 68 millions d'euros en rétrocession de cotisations ont été versées aux adhérents ;
  - 33 millions d'euros ont abondé les **réserves des caisses qui s'élevaient en 2008 à un total de 777 millions d'euros**, dont 243 millions d'euros de réserves statutaires et 534 millions d'euros de fonds disponibles.

Source : UCF

## B. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU RÉGIME DES CONGÉS PAYÉS DU BTP

### 1. Des résultats comptables excédentaires

Les ressources des caisses de congés payés sont constituées de trois éléments :

- les frais de constitution de dossier ;
- les cotisations patronales des employeurs pour assurer le fonctionnement du régime ;
- et les intérêts et revenus des biens et valeurs.

Les principaux postes de dépenses sont le paiement des indemnités de congés payés et les frais de gestion des caisses et de l'UCF.

La synthèse du compte de résultat communiquée par UCF montre que le régime des congés payés du BTP est non seulement géré à l'équilibre, mais qu'il est excédentaire. Le tableau suivant indique ainsi l'évolution des excédents, sur les cinq derniers exercices :

#### Synthèse du compte de résultat sur les cinq derniers exercices

(en milliers d'euros)

	Exercices réalisés				
	2007-2008	2006-2007	2005-2006	2004-2005	2003-2004
<b>Résultat technique</b>	<b>77 245</b>	<b>26 388</b>	<b>-14 172</b>	<b>-21 473</b>	<b>-21 847</b>
Produits techniques	6 087 648	5 624 067	5 269 343	5 008 762	4 789 192
Charges techniques	6 010 403	5 597 679	5 283 515	5 030 235	4 811 039
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>-113 889</b>	<b>-104 696</b>	<b>-108 097</b>	<b>-103 352</b>	<b>-103 007</b>
Produits d'exploitation	21 777	22 639	22 024	19 159	15 255
Charges d'exploitation	135 666	127 335	130 121	122 511	118 262
<b>Résultat financier</b>	<b>133 920</b>	<b>196 686</b>	<b>190 189</b>	<b>147 529</b>	<b>150 902</b>
Produits financiers	208 972	227 477	212 358	173 748	181 638
Dont majorations et pénalités de retard	23 559	22 449	18 457	18 739	18 255
Charges financières	75 052	30 791	22 169	26 219	30 736
Dont bonifications	7 362	10 143	10 318	11 945	13 332
<b>Résultat exceptionnel</b>	<b>4 714</b>	<b>29 356</b>	<b>5 847</b>	<b>7 556</b>	<b>28 038</b>
Produits exceptionnels	20 792	42 699	29 220	17 102	42 659
Charges exceptionnelles	16 078	13 343	23 373	9 546	14 621
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>101 990</b>	<b>147 734</b>	<b>73 767</b>	<b>30 260</b>	<b>54 086</b>

Source : UCF

Le résultat technique est le produit de la différence entre les montants issus de la collecte des cotisations (produit technique) et les indemnités de congés payés (charges techniques). Les comptes de l'exercice 2007-2008, indiquent que :

- **6,09 milliards d'euros de cotisations** ont été collectés auprès des employeurs ;
- **6,01 milliards d'euros d'indemnités de congés payés** ont été versés aux salariés.

L'évolution des comptes sur les dernières années illustre le fait que **malgré des résultats techniques parfois déficitaires, le résultat de l'exercice est toujours excédentaire grâce au produit du placement financier** des réserves et de la trésorerie du régime. Les produits financiers compensent les éventuels déficits techniques du régime et le résultat d'exploitation qui comprend notamment les frais de gestion.

Les charges d'exploitation, qui figurent au compte de résultat à hauteur de 135,6 millions d'euros pour l'exercice 2007-2008, se décomposent de la manière suivante :

- Frais généraux.....	93,25 millions d'euros
- Dotation aux provisions pour dépréciation des cotisations.....	30,21 millions d'euros
- Pertes sur créances.....	10,04 millions d'euros
- Charges fiscales.....	2,15 millions d'euros

Or, les frais de gestion ne concernent qu'une partie des charges d'exploitation. Les autres composantes ayant été exclues en raison de leur nature « technique » ou fiscale. Pour bénéficier d'une vision globale des frais de fonctionnement du réseau, UCF comprise, il convient de rajouter à ces 93,25 millions d'euros de frais généraux des caisses, la part de frais de fonctionnement de l'UCF au titre des congés (hors branche intempéries). Au total, **les frais de gestion du réseau s'élèveraient ainsi à 96,3 millions d'euros.**

Enfin, le **résultat de l'exercice**, qui résulte de la décomposition des produits et charges décrite ci-dessus, est, d'une part, **retrocédé aux adhérents** et, d'autre part, **versé aux réserves des caisses**. Ainsi, pour l'exercice 2007-2008, sur un **total de 101 millions d'euros de résultat excédentaire** :

- **68 millions d'euros ont fait l'objet**, selon la situation financière particulière de leur caisse, **d'une rétrocession aux adhérents** au prorata de leur cotisation ;
- **33 millions d'euros ont abondé les réserves**, dont les caractéristiques sont décrites plus loin.

## 2. Un équilibre construit sur le produit des placements financiers

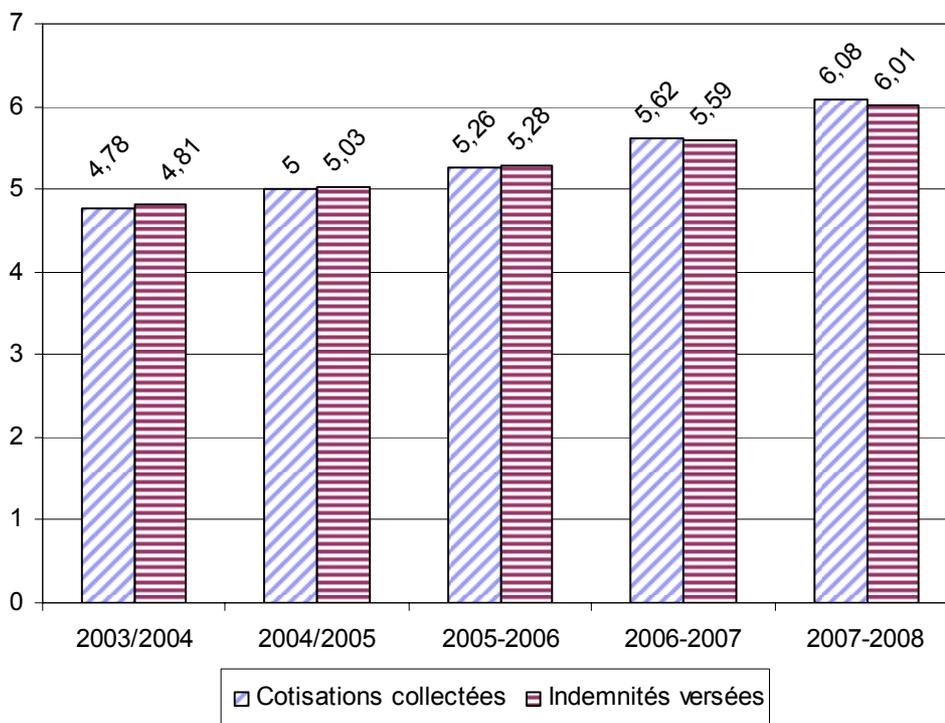
Plus que sur l'équilibre des recettes de cotisations et des dépenses de congés payés, la « bonne santé » du régime des congés payés du BTP est largement construite sur le produit des placements financiers.

L'évolution depuis cinq ans du montant des prestations de congés payés versés aux salariés rapporté au montant des cotisations collectées auprès des employeurs montre que **le résultat technique – c'est-à-dire la différence entre le montant des cotisations collectées et le montant des indemnités de congés payés versées – n'est pas toujours positif**. Ainsi, de 2003 à 2006, le régime a versé davantage qu'il n'a collecté. Cette situation est revenue à l'équilibre depuis l'exercice 2006-2007.

Pour autant, **le régime a démontré sa pérennité**. Cette particularité s'explique par le fait que **les sommes versées par les entreprises font l'objet de placements financiers** dont les revenus constituent une ressource complémentaire. En 2008, le **résultat financier s'est élevé à 133 millions d'euros**. Selon les responsables des caisses, la suppression d'une telle ressource, qui ne pourrait être compensée par la seule réduction des coûts de gestion dont le montant s'établit à 96,3 millions d'euros, conduirait à relever mécaniquement les taux de cotisation.

Evolution sur cinq exercices des montants des cotisations collectées et des indemnités de congés payés versées

(en milliards d'euros)



Source : UCF

Il convient de préciser que **les cotisations collectées par les caisses ne constituent pas des fonds disponibles** puis qu'elles sont appelées à servir les indemnités de congés payés, et ne doivent donc pas être assimilées aux réserves.

### **C. LE MONTANT CROISSANT DES RÉSERVES**

Les réserves du réseau des caisses s'élevaient au 31 mars 2008 à un montant de **777 millions d'euros**.

#### **Evolution sur cinq exercices du montant des réserves**

*(en millions d'euros)*

	<b>2003/2004</b>	<b>2004/2005</b>	<b>2005/2006</b>	<b>2006/2007</b>	<b>2007/2008</b>
<b>Réserves</b>	623,79	623,51	671,34	744,20	777,52

*Source : UCF*

La croissance des réserves, donc de la trésorerie disponible, sur les cinq dernières années, est un **signe de la « bonne santé » de l'équilibre du régime**. Celui-ci présente un résultat excédentaire sur la même période.

La constitution de ces réserves répond à deux motifs.

Le premier est d'ordre statutaire. L'article 27 des statuts types des caisses de congés payés du BTP, établis en application de l'arrêté du 8 mars 1937 relatif aux conditions d'agrément et de fonctionnement des caisses précité, prévoit que celles-ci doivent maintenir une « **réserve statutaire** » **d'un montant égal à 1/24<sup>ème</sup> des cotisations encaissées** au cours du dernier exercice clos. Donc, le montant total des réserves constaté en 2008, soit 777 millions d'euros, est composé de :

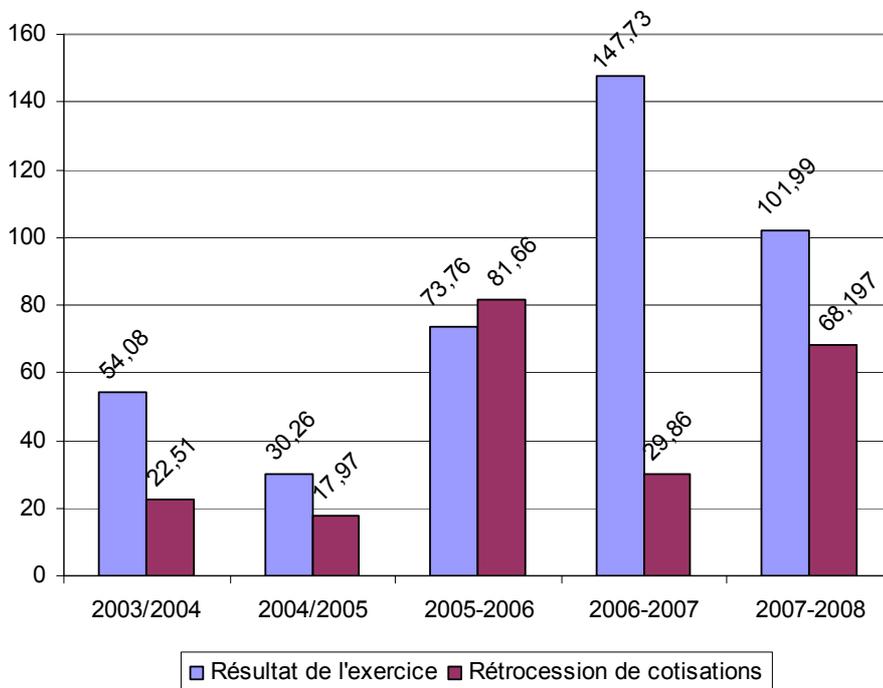
- **243 millions d'euros au titre de la « réserve statutaire » ;**
- **534 millions d'euros au titre des fonds disponibles.**

Le second usage des réserves répond à un **motif de gestion**. Ainsi, les fonds disponibles (534 millions d'euros) contribuent à donner une marge de manœuvre aux gestionnaires pour amortir les effets conjoncturels sur le niveau des recettes et des dépenses et permettent ainsi d'éviter une fluctuation trop ample des taux de cotisations.

Par ailleurs, si le montant des réserves statutaires ne doit pas descendre sous le seuil précité du 1/24<sup>ème</sup>, qui correspond à 15 jours de cotisations, le montant maximum des réserves est fixé par les statuts à 50 jours de cotisation, soit environ 800 millions d'euros, « réserve statutaire » et fonds disponibles cumulés.

En fonction de ces éléments et du résultat de l'exercice, les caisses procèdent chaque année à des rétrocessions de cotisations.

**Evolution sur cinq exercices du résultat  
et du montant des rétrocessions de cotisations**  
(en millions d'euros)



Source : UCF

Les réserves, comme la totalité des fonds disponibles, doivent respecter des règles prudentielles de placement du réseau agréées par le ministère chargé du travail. L'article 27 des statuts précités prévoit que les « *fonds doivent en outre être placés selon les règles prudentielles définies par le conseil d'administration de l'Union des Caisses de France du réseau Congés Intempéries BTP, telles que validées par les autorités de tutelle* ».

Au final, si votre rapporteur note que la gestion du réseau s'inscrit dans un cercle vertueux en termes d'équilibre et d'efficience du régime, il note également la **marge confortable de gestion qu'offre le niveau élevé et croissant des fonds disponibles**, malgré la pratique des rétrocessions de cotisations. Il y aurait matière à optimisation afin notamment de **rediriger ces fonds en direction des entreprises du bâtiment et des travaux publics**. Dans cet esprit, il paraît indispensable que l'UCF soit en mesure, pour l'avenir, de fournir un **suivi mensuel de l'état de la trésorerie du régime**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En réponse à cette recommandation, l'UCF a indiqué dans son courrier du 30 septembre 2009 (cf. annexe 6), que le niveau global de la trésorerie du réseau s'établissait à 6,4 milliards d'euros au 31 mars 2009 et que ses membres s'engageaient à mettre en place un suivi mensuel de la trésorerie consolidée de l'ensemble des caisses.

Enfin, il conviendrait que la valeur du **patrimoine immobilier des caisses**, qui n'est à ce jour pas chiffrée, soit évaluée afin de **déterminer précisément le montant total des actifs du régime**<sup>1</sup>.

#### ***D. DES TAUX DE COTISATIONS ET DES FRAIS DE GESTION DIFFÉRENTS SELON LES CAISSES***

Au-delà de l'analyse financière d'ensemble, il convient de souligner les **fortes disparités géographiques en matière de coût des congés payés et de taux de cotisation**.

Ainsi, il a été relevé que **les frais de constitution de dossier peuvent varier du simple au quintuple**, ceux-ci s'élevant à 75 euros pour l'inscription à la caisse du Bas-Rhin, contre 15 euros à la caisse de l'Aquitaine. Si cette première observation peut sembler anecdotique, dans la mesure où ces frais ne sont encaissés qu'une seule fois, au moment de l'affiliation de l'entreprise au régime, **les différences constatées de taux de cotisations entre caisses emportent en revanche des conséquences concrètes sur le niveau des charges salariales et sur la trésorerie des entreprises** puisque ces cotisations sont assises sur les salaires brut.

Le **taux moyen de cotisation est différent en métropole et dans les DOM**, en raison des exonérations de charges spécifiques dont bénéficient ces derniers :

- 19,9 % en métropole, dans une fourchette de 18,5 % à 20,6 % ;
- 16,9 % dans les DOM, dans une fourchette de 16,75 % à 17,25 %.

**Plus de deux points séparent les taux les plus élevés des plus bas en métropole** (20,6 % à Clermont-Ferrand et Limoges, contre 18,5 % à Toulon) ainsi que l'illustre le tableau de la page suivante. Or, en prenant pour référence un salaire brut de 18.000 euros par an, **ce différentiel de 2 % représente près de 360 euros**, pour un coût total de congé d'environ 3.900 euros, charges patronales comprises.

Le différentiel constaté entre les taux pratiqués en métropole et dans les DOM semble justifié par l'application des dispositions de l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale qui prévoient qu'*« en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, les employeurs, à l'exclusion des entreprises publiques et établissements publics mentionnés à l'article L. 2233-1 du code du travail, sont exonérés du paiement des cotisations à leur charge au titre de la législation de sécurité sociale à l'exclusion de celles dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles, dans les conditions*

---

<sup>1</sup> Une première évaluation chiffre à 115 millions d'euros la valeur du patrimoine immobilier du réseau (cf. annexe 6).

*définies au présent article* »<sup>1</sup>. Toutefois, il convient de remarquer que le différentiel de trois points entre la moyenne des taux des DOM et la moyenne des taux pratiqués en métropole ne correspond qu'à un écart de 15 %. Or, le taux des charges exonérées outre-mer est de l'ordre de près de 30 %. Si cette diminution était intégralement appliquée au taux de cotisations de congés payés, ceux-ci s'établiraient en moyenne à 13,9 % dans les DOM<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette exonération des charges patronales s'applique aux entreprises, quel que soit leur effectif, notamment du secteur du bâtiment et des travaux publics, mais aussi de l'industrie, de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, des énergies renouvelables, des nouvelles technologies de l'information et de la communication et des centres d'appel, de la pêche, des cultures marines, de l'aquaculture, de l'agriculture, y compris les coopératives agricoles et sociétés d'intérêt collectif agricoles et leurs unions, ainsi que les coopératives maritimes et leurs unions, du tourisme, de la restauration de tourisme y compris les activités de loisirs s'y rapportant, et de l'hôtellerie.

<sup>2</sup> Dans son courrier du 30 septembre 2009 de réponse aux observations de votre rapporteur, l'UCF justifie les taux pratiqués outre-mer par le fait que les exonérations sont variables en fonction du montant de la rémunération des salariés et des effectifs de l'entreprise.

**Taux des cotisations de congés payés collectées  
par les caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics**

(en %)

<b>CAISSES DU RESEAU</b>	<b>Taux au 1<sup>er</sup> avril 2009</b>
CLERMONT-FERRAND	20,60
LIMOGES	20,60
METZ	20,50
CAEN	20,30
LILLE	20,30
REIMS	20,30
NANTES	20,30
ROUEN	20,20
MOULINS	20,20
TOULOUSE	20,10
TRAVAUX PUBLICS	20,05
NANCY	20,00
STRASBOURG	20,00
MULHOUSE	20,00
RENNES	20,00
EVREUX	20,00
SAINT-ETIENNE	19,95
MACON	19,90
COOPÉRATIVES	19,90
BORDEAUX	19,80
TOURS	19,80
LYON	19,75
GRENOBLE	19,75
ANNECY	19,70
NICE	19,65
PARIS-BÂTIMENT	19,60
MARSEILLE	19,50
MELUN	19,00
MONTPELLIER	18,70
TOULON	18,50
LA RÉUNION	17,25
Bur. MARTINIQUE	17,00
Bur. GUADELOUPE	16,75
Bur. GUYANE	16,75

Source : UCF

### III. LES MISSIONS DES CAISSES DE CONGÉS PAYÉS DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS

La vocation première des caisses a été de gérer le régime des congés payés du BTP. Mais elles remplissent également de multiples missions d'ordre social et conventionnel, certaines obligatoires, d'autres facultatives.

La légitimité des caisses repose donc sur la protection des droits et de la santé des salariés en leur assurant non seulement le paiement des congés payés, mais également la prise en charge des indemnités de chômage dues pour les arrêts de travail liés aux intempéries.

Ainsi, **les caisses sont garantes :**

- de la **prise effective des congés**, même en cas de changement d'employeur ;
- de la **protection du salarié** grâce au régime intempéries<sup>1</sup> ;
- de l'**exactitude des droits à congés des salariés** et du calcul de leur montant<sup>2</sup>.

S'agissant des **cotisations obligatoires**, elles assurent depuis 1947 la collecte des cotisations et le remboursement de l'**indemnisation des salariés en chômage pour cause d'intempéries** (loi du 21 octobre 1946), ainsi que le recouvrement de la **cotisation en faveur de l'organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP)** qui finance les actions tendant à diminuer les risques d'accident du travail dans le BTP. Elles participent également à la collecte de la taxe d'apprentissage pour le compte des collecteurs agréés du BTP.

Elles procèdent également à la **perception des cotisations, qui sont facultatives, des adhérents des organismes professionnels du BTP** tels que la fédération française du bâtiment (FFB) et la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB).

Enfin, les caisses ont diversifié leurs actions en direction de la lutte contre le travail illégal, en collaboration avec les services de l'inspection du travail, la mise en place de la carte d'identification professionnelle (CIP), le suivi des salariés étrangers en détachement en France sur les chantiers de BTP

---

<sup>1</sup> Lorsque les conditions climatiques sont susceptibles de mettre en péril sa santé ou la sécurité du salarié, la loi a prévu que le régime du chômage intempéries, sorte de chômage partiel géré par les caisses, indemnise le salarié et rembourse partiellement l'entreprise.

<sup>2</sup> Les organisations professionnelles du BTP ont élaboré au fil du temps un dispositif social favorable aux salariés en matière de congés. Une prime de vacances de 30% est ainsi due au salarié sur son congé principal, les congés d'ancienneté et de fractionnement. Des jours d'ancienneté sont également octroyés aux ouvriers, ETAM (employés, techniciens, agents de maîtrise) ou cadres, en fonction de leur ancienneté dans leur entreprise, mais aussi dans la profession. La législation impose un double calcul du congé afin de retenir celui des deux qui est le plus favorable au salarié. Ces dispositifs spécifiques sont souvent méconnus des entreprises dans un secteur dans lequel le turn-over des entreprises est très important.

et la participation à la mise en application des règles de concurrence par la délivrance de certaines attestations prévues par le code des marchés publics.

#### ***A. LA GESTION DES CONGÉS PAYÉS DES SALARIÉS DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS***

##### **1. Le principe général du droit aux congés payés**

Le principe général du droit aux congés payés est une règle d'ordre public qui résulte de la loi du 20 juin 1936. Tout salarié, dès lors qu'il remplit des conditions d'activité minimale, doit bénéficier d'une période de congés annuelle pendant laquelle il doit se reposer ; cette période est rémunérée par son employeur.

Toutefois, pour tenir compte des spécificités de chaque profession et permettre une certaine souplesse dans la gestion des congés payés, les dispositions du code du travail renvoient souvent aux conventions collectives.

##### **2. Le cas particulier des professions affiliées aux caisses de congés payés**

Les personnes appartenant à l'une des professions dites à « **travail discontinu** » sont soumises au **régime des caisses de congés payés** entièrement distinct du régime général, aux termes duquel les employeurs prennent directement en charge le paiement des congés payés. Les bénéficiaires de ces régimes spécifiques relèvent des professions suivantes :

- bâtiment et travaux publics ;
- dockers ;
- manutention et transports ;
- spectacle.

Dans ces professions, et à une époque où le travail était saisonnier ou intermittent, les salariés étaient soumis à des changements d'employeurs fréquents. Pour leur permettre de bénéficier d'un droit à congé, le législateur a considéré que la résiliation du contrat de travail n'entraînait pas la perte du droit à congé acquis. Le droit à congé acquis est maintenu et s'impose au nouvel employeur. La gestion et la prise en charge de l'indemnité de congé sont assurées par des **organismes de compensation qui se substituent aux employeurs : les caisses de congés payés**.

### **3. Les règles applicables aux caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics**

Le secteur du BTP dispose **depuis 1937** d'un réseau de caisse qui assure la collecte des cotisations et le versement des indemnités de congés payés en application des principes prévus par les articles D. 3141-12 et suivants du code du travail :

- **l'affiliation aux caisses de congés payés est obligatoire** si l'employeur relève d'une activité où ont été instituées, par décret, de telles caisses ;
- l'employeur qui ne s'est pas affilié à une caisse de congés payés est passible des sanctions prévues pour non-respect de la législation sur les congés payés ;
- l'affiliation entraîne le paiement de cotisations, fixées par chaque caisse, qui sont destinées à assurer le paiement d'indemnité de congés à la place de l'employeur ;
- les cotisations dues par les employeurs sont calculées en fonction d'un pourcentage de la masse salariale. Les dates et les modalités de versement sont déterminées par le règlement intérieur de la caisse ;
- l'employeur n'est pas en droit de se substituer à une caisse pour verser les indemnités de congés payés, en se dispensant de verser les cotisations.

En contrepartie de cet encadrement particulièrement strict, l'employeur qui s'est affilié et qui est à jour de ses cotisations est ainsi déchargé du paiement de toute indemnité de congés payés. Par ailleurs, les cotisations ne sont appelées que sur 47 semaines puisque cinq semaines de congés payés sont « neutralisées » sur les bulletins de salaires.

De plus, le régime des congés payés du BTP se caractérise par **des prestations et un mode de calcul des indemnités pour les salariés plus avantageux que le régime général**. Les indemnités de congés payés comprennent, outre le congé principal de quatre semaines et la cinquième semaine, des droits propres aux conventions collectives du secteur du BTP :

- une prime de vacance de 30 % calculée sur les indemnités du congé principal ;
- des congés supplémentaires de fractionnement et d'ancienneté.

Selon la sociologie des salariés de chaque région, ce sont ces droits spécifiques qui expliquent, d'une part, le surcoût du régime des congés payés du BTP, et, d'autre part, les disparités régionales des taux de cotisation. En effet, les régions dans lesquelles les taux sont les plus élevés (Limoges, Metz) sont également celles où les salariés ont le plus d'ancienneté et bénéficient donc de jours de congés supplémentaires<sup>1</sup>.

## ***B. LA MUTUALISATION DU RISQUE LIÉ AUX INTEMPÉRIES***

Le régime du chômage intempéries a été institué pour remédier aux risques encourus par les salariés du BTP dans l'exercice de leur activité, du fait des conditions atmosphériques. En application de la loi du 21 octobre 1946 précitée et de l'article D. 5424-41 du code du travail, la gestion de ce régime est assurée par les caisses de congés payés du BTP.

L'Union des caisses de France reçoit et centralise toutes ces cotisations afin de financer, au plan national, le remboursement aux entreprises des indemnités versées à leur personnel dans le cadre de la législation sur le chômage causé par les intempéries.

Les cotisations auxquelles sont obligatoirement assujetties à ce titre les entreprises visées, sont appelées et perçues par la Caisse de Congés Payés. La Caisse de Congés Payés ne règle pas elle-même les indemnités d'intempéries aux salariés mais rembourse les entreprises d'une partie des indemnités que celles-ci ont versées à leur personnel. L'indemnité est calculée sur la base des trois quarts de la rémunération horaire du salarié en chômage pour intempéries.

Par ce dispositif, il s'agit de rendre effective l'obligation, pour l'entreprise dont l'activité est suspendue en raison des intempéries, d'indemniser ses salariés en arrêt de travail.

L'enjeu financier de cette mission de protection des salariés et d'assurance pour les entreprises demeure modeste par rapport aux régimes des congés payés. En 2005, selon les chiffres communiqués par l'UCF, le montant des cotisations s'est élevé à 59 millions d'euros. Près de 80 millions d'euros ont été versés aux entreprises, causant un déficit de 31 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> La convention collective du bâtiment prévoit l'attribution de 2 à 6 jours d'indemnités de congés payés supplémentaires en fonction de l'ancienneté du salarié à partir de 20 années de service.

### **C. LE RÔLE DE PERCEPTION DES COTISATIONS DES ADHÉRENTS DES ORGANISMES PROFESSIONNELS DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS**

Enfin, en application de conventions de mandat tripartites conclues entre la FFB, la CAPEB et les caisses, celles-ci effectuent la **perception des cotisations des adhérents des organismes professionnels du BTP**. Pour cette mission contractuelle, les caisses perçoivent une rémunération de l'ordre de 0,75 % du montant des cotisations encaissées avant reversement. L'UCF assure le reversement de la quote-part revenant aux organismes professionnels, à l'exception des cotisations à la fédération nationale des travaux publics (FNTP) dont la collecte et le reversement sont assurés directement par la caisse nationale des entreprises de travaux publics (CNETP).

#### **Montants reversés en 2008 aux organisations patronales**

FFB	63,63 millions d'euros
CAPEB	6,58 millions d'euros
FNTP	4,61 millions d'euros
FFIE <sup>15</sup>	2,6 millions d'euros

Source : UCF

Il convient de rappeler que **le versement de ces cotisations est facultatif** et ne repose que sur des dispositions conventionnelles établies entre les adhérents et ces organismes professionnels<sup>16</sup>.

## **IV. LES PRINCIPALES CRITIQUES DU RÉGIME DES CONGÉS PAYÉS DU BTP ET LES RÉPONSES APPORTÉES**

### **A. DES PROBLÉMATIQUES DE GESTION ET DE GOUVERNANCE CONFIRMÉES PAR L'AUDITION DES PRINCIPAUX ACTEURS DU RÉGIME**

Les auditions des responsables des principales organisations du bâtiment et des travaux publics, du conseiller en charge du « pôle travail » du ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, ainsi que de l'association de défense des entreprises pénalisées par

---

<sup>15</sup> Fédération française des entreprises de génie électrique et énergétique.

<sup>16</sup> La FFB représenterait 57.000 adhérents, dont 42.000 entreprises artisanales, qui emploient les 2/3 des 981.000 salariés du bâtiment, soit environ 650.000 salariés. La CAPEB représenterait 350.000 artisans.

l'affiliation à une caisse de congés payés du bâtiment (ADEPACCOPAB), ont permis d'établir un inventaire des principales critiques du système.

Ainsi, il est apparu que la gestion et la gouvernance des caisses étaient perfectibles, notamment en ce qui concerne :

- le **maintien de trente-deux caisses régionales de congés payés**, qui répondaient, à leur création en 1937, à la nécessité de sécuriser le paiement des congés payés des ouvriers du bâtiment dont la mobilité et les rythmes de travail étaient très diversifiés ;
- la disparité des frais de dossier, compris entre 15 et 75 euros, et des taux des cotisations qui varient selon les caisses (entre 16,75 % et 17,25 % dans les DOM et entre 18,5 % et 20,6 % en métropole) ;
- l'absence de publicité des **comptes de résultats de l'ensemble des caisses**, qui ne sont communiqués qu'à la tutelle exercée par le ministère du travail, et, à l'occasion de ce contrôle, à votre rapporteur, et plus généralement le déficit d'information auprès des employeurs et des salariés sur la gouvernance des caisses ;
- la présentation, pour l'ensemble du régime, de **comptes agrégés et consolidés**, du **statut de la trésorerie** ainsi que du **patrimoine mobilier et immobilier**.

En outre, des « **zones d'ombres** » continuaient à entourer certains sujets :

- l'usage des réserves et des excédents financiers des caisses de congés payés mériterait un meilleur éclairage ;
- les entreprises n'ayant qu'une **activité minoritaire dans le bâtiment**, en particulier les entreprises de plasturgie et de métallerie, font l'objet d'affiliations obligatoires dans des conditions qui demandent à être précisées. Ainsi, des entreprises qui ne relèvent pas du secteur du bâtiment, tels que les « traiteurs » ou loueurs de matériel de réception, feraient l'objet de poursuites par certaines caisses pour défaut d'affiliation au titre de la nomenclature de l'INSEE datant de 1947, au motif qu'elles aménageraient des stands ou des pavillons ;
- les actions en recouvrement judiciaire pour non respect de l'obligation de cotisation entraînent trop souvent la mise en liquidation des entreprises, sans qu'il soit possible d'avancer un chiffre précis sur le nombre d'entreprises concernées ;
- il semblerait que certaines caisses de congés payés aient effectué de manière obligatoire des prélèvements au titre de cotisations en principe facultatives. L'étendue de la **pratique de prélèvements présentés comme obligatoires au bénéfice des fédérations du bâtiment et des travaux publics**, alors que ces cotisations sont d'ordre purement conventionnel, doit être précisée ;
- la collecte des cotisations de congés payés constituerait une ponction importante sur la trésorerie des entreprises dont une partie intervient près d'un an avant l'exercice effectif par le salarié de ses droits à congés.

## **B. LES RÉPONSES CONCRÈTES APPORTÉES AUX QUESTIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

La publicité de la liste des contrôles de la commission des finances, dans laquelle figurait les caisses de congés payés du BTP, a eu un « **effet accélérateur** » sur la volonté, d'une part, de la profession du bâtiment de démontrer la légitimité et la qualité du service rendu par les caisses de congés payés et, d'autre part, de l'administration de clarifier le régime d'affiliation des entreprises dont l'activité dans le bâtiment est minoritaire.

### **1. La mobilisation d'une partie des réserves du régime**

Ainsi, sur le **premier volet relatif à l'utilisation des réserves** des caisses de congés payés, la FNTP et la FFB ont proposé la constitution d'un fonds pour la réhabilitation des logements sociaux dont 100 millions d'euros abondés par les caisses seraient mis à la disposition des organismes bancaires au profit des organismes HLM sous forme de **prêt à taux réduit** (durée de 15 ans à un taux de 1 %).

L'accord conclu entre l'union sociale pour l'habitat (USH) et l'UCF a pour but de soutenir des travaux de réhabilitation thermique de logements sociaux dont le diagnostic de performance énergétique relève des catégories C et D. Ce dispositif vient compléter l'éco-prêt à taux zéro mis en place dans le cadre du Grenelle I, et qui ne concerne que les habitations les moins bien isolées, notées de E à G<sup>17</sup>.

Selon la FNTP et la FFB, cette opération, rendue possible par la mobilisation d'une partie des réserves des caisses de congés payés, et grâce à l'implication des réseaux bancaires sélectionnés, pourrait avoir un effet de levier de quatre et donc permettre la réalisation de 400 millions **d'euros de travaux**, soit l'équivalent de 4.940 emplois dans le bâtiment et 2.960 dans l'amont de la filière, soit au total près de **8.000 emplois**. Il convient de préciser que ces évaluations doivent être nuancées dans la mesure où en matière de d'aide à l'emploi, **les effets d'aubaine ou de substitution, toujours très difficilement chiffrables**, ne sont pas à exclure.

### **2. La dérogation apportée aux entreprises dont l'activité principale ne relève pas du bâtiment et des travaux publics**

Le gouvernement a publié le **décret n° 2009-493 du 29 avril 2009** relatif aux modalités d'affiliation aux caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics de certaines **entreprises appliquant, au titre de leur activité principale, une convention collective nationale étendue autre que celles du bâtiment et des travaux publics**<sup>18</sup>. Celui-ci permet aux entreprises

---

<sup>17</sup> La performance énergétique des habitations est mesurée sur une échelle de A à G.

<sup>18</sup> Cf. annexe 3.

qui relèvent d'une autre convention collective que celles précitées du bâtiment et des travaux publics, et sous réserve d'un accord des organisations d'employeurs représentatives des branches professionnelles concernées, de **payer directement les congés payés à leurs salariés, dans les conditions de droit commun.**

### **3. Le diagnostic interne mené par le régime des caisses : un constat sévère sur la gestion du régime**

Enfin, l'**union des caisses de France**, à laquelle toutes les caisses sont affiliées, **a communiqué à votre rapporteur la synthèse d'un diagnostic de fonctionnement réalisé à sa demande par le cabinet KPMG** dans le cadre d'un audit interne communiqué à la direction générale du travail le 10 octobre 2008, soit avant le lancement du contrôle<sup>19</sup>. Les conclusions de cette enquête en justifient *a posteriori* largement le bien fondé.

Ainsi, sans que soit globalement remis en cause l'objet social de l'UCF et des caisses, l'étude prend en compte les « vives critiques » dont elles font l'objet : « *elles sont devenues inutiles, coûtent cher, sont génératrices de complexité, n'évoluent pas* ». Les termes de cette étude sont particulièrement critiques et identifient de nombreux « risques » :

- des déficiences en matière de gouvernance,
- une qualité inégale du service rendu,
- l'insuffisante sécurité des systèmes d'information dont la continuité n'est pas toujours garantie,
- l'hétérogénéité des moyens et des coûts y afférents,
- la mise en cause possible de la responsabilité des administrateurs,
- l'insuffisance du suivi budgétaire des caisses.

L'étude menée par KPMG a permis de constater « *que l'hétérogénéité des pratiques au sein des caisses, l'indépendance recherchée par certaines d'entre elles ainsi que l'insuffisance de coordination et de contrôle de la part de l'UCF ne permettent pas le fonctionnement de l'ensemble des caisses en véritable réseau. Cette situation génère un risque supplémentaire d'image d'inefficacité et constitue un frein à la transparence et à l'opportunité d'établir des comptes combinés au niveau du Réseau.* »

En outre, l'étude considère que « *ces risques constituent une menace globale qui, non seulement fragilise chacune des caisses, mais représente surtout un danger pour l'ensemble du régime congés intempéries. Face à une telle situation, la stratégie ne peut être que globale. C'est en effet dans la cohésion, l'unité et la cohérence que le régime trouvera les ressources nécessaires pour garantir sa légitimité et sa pérennité.* »

---

<sup>19</sup> Cf. annexe 4.

En conséquence, l'UCF a informé votre rapporteur qu'un plan d'action était lancé sur **six objectifs prioritaires** :

- Objectif prioritaire 1 : mise en oeuvre d'une gouvernance adéquate et respect des obligations légales et réglementaires au sein du réseau ;
- Objectif prioritaire 2 : renforcer la transparence au sein du réseau ;
- Objectif prioritaire 3 : sécuriser le dispositif par la mise en place d'un cadre de contrôle interne ;
- Objectif prioritaire 4 : harmoniser les fonctionnements au sein du réseau (harmonisation des taux de cotisation, remplacement des 18 systèmes d'information actuels par un système unique à horizon d'environ 5 ans) ;
- Objectif prioritaire 5 : dispenser une qualité de service homogène au niveau du réseau ;
- Objectif prioritaire 6 : réaliser des économies de moyens.

## **V. LES OBSERVATIONS ET LES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

### ***A. LES OBSERVATIONS FORMULÉES SUR LES ACTIONS ENGAGÉES***

Votre rapporteur se félicite de la célérité des actions engagées par les caisses de congés payés et le ministère du travail, dans le cadre de sa mission de tutelle. Néanmoins, il formule les trois observations suivantes.

#### **1. La mobilisation d'une partie des réserves du régime des congés payés du bâtiment**

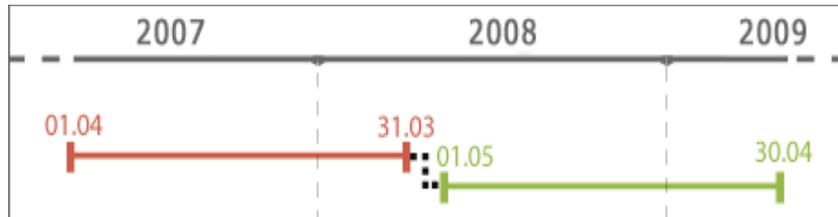
Cet engagement de la profession du BTP vise, en marge du plan de relance, à redistribuer auprès des entreprises une partie des fonds disponibles du régime des congés payés. Celui-ci étant financé par les cotisations patronales, il s'agit d'un « **juste retour** » de **trésorerie**. Cette restitution demeure toutefois partielle et ne concernerait que les entreprises qui travaillent dans la construction ou la réhabilitation HLM.

Il convient de préciser que **la mobilisation de 100 millions d'euros ne représente que 20 % des fonds disponibles** qui s'élevaient en 2008 à 534 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 243 millions d'euros de réserve statutaire.

Sur la question relative au poids que fait peser sur la trésorerie des entreprises la collecte des cotisations de congés payés, il convient de préciser que **dans le cadre du régime général, l'employeur est tenu de verser directement les indemnités de congés payés à ses salariés et donc de « provisionner » ces sommes.**

La période de référence<sup>20</sup>, qui est la période prise en considération pour le calcul de la durée et du montant de l'indemnité de congé, s'étend du 1<sup>er</sup> avril de l'année N au 31 mars de l'année N+1. La période de prise des congés, quant à elle, s'étend du 1<sup>er</sup> mai N+1 au 30 avril N+2.

**Schéma d'application de la période de référence et de la période de prise de congés**



Ces dispositions pouvaient en effet conduire les caisses à opérer des prélèvements plus d'un an avant le paiement effectif des indemnités de congés payés. Toutefois, **la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a mis fin à cette situation en instaurant l'ouverture du droit à congés à partir de dix jours de travail effectifs<sup>21</sup>**. Le salarié sera donc susceptible d'exercer plus tôt ses droits à indemnités de congés payés.

Au final, **la critique concernant la contrainte de l'avance de trésorerie faite par les entreprises aux caisses de congés payés doit donc être relativisée**, à la lumière de l'évolution des droits à congés payés des salariés qui ne subiront que dans une moindre mesure le décalage entre la période de référence et la période de prise de congés. Néanmoins, l'impact de l'ouverture précoce des droits à congés sur l'équilibre financier des caisses n'est pas encore mesuré.

<sup>20</sup> Article R. 3141-3 du code du travail - Le point de départ de la période prise en compte pour le calcul du droit au congé est fixé au 1er juin de chaque année.

Toutefois, dans les professions où en application de l'article L. 3141-30 l'employeur est tenu de s'affilier à une caisse de congé, le point de départ de l'année de référence est fixé au 1<sup>er</sup> avril.

<sup>21</sup> L'Article L. 3141-3 du nouveau code du travail prévoit que « le salarié qui justifie avoir travaillé chez le même employeur pendant un temps équivalent à un minimum de dix jours de travail effectif a droit à un congé de deux jours et demi ouvrables par mois de travail.

« La durée totale du congé exigible ne peut excéder trente jours ouvrables. »

Il remplace l'ancien article du code du travail, en vigueur avant le 1<sup>er</sup> mai 2008, L. 223-2 [Abrogé par l'ordonnance n°2007-329 du 12 mars 2007] – « Le travailleur qui, au cours de l'année de référence, justifie avoir été occupé chez le même employeur pendant un temps équivalent à un minimum d'un mois de travail effectif, a droit à un congé dont la durée est déterminée à raison de deux jours et demi ouvrables par mois de travail sans que la durée totale du congé exigible puisse excéder trente jours ouvrables.

« Sauf dispositions contraires prévues par une convention ou un accord collectif mentionné aux articles L. 212-8 et L. 212-9, un décret en Conseil d'Etat fixe le début de la période de référence.

« Les congés peuvent être pris dès l'ouverture des droits, sans préjudice des articles L. 223-7 et L. 223-8.

« L'absence du travailleur ne peut avoir pour effet d'entraîner une réduction de ses droits à congé plus que proportionnelle à la durée de cette absence.

« Lorsque le nombre de jours ouvrables calculé conformément aux deux alinéas précédents n'est pas un nombre entier, la durée du congé est portée au nombre entier immédiatement supérieur. »

## 2. La dérogation accordée aux entreprises multi-activités

La publication du décret précité du 29 avril 2009 constitue **une avancée demandée par de nombreuses entreprises dont l'activité principale ne concerne ni le bâtiment, ni les travaux publics**. Le déblocage de cette situation, considérée comme fortement pénalisante, doit être salué. Néanmoins, **le nombre d'entreprises concernées et les pertes induites de cotisations pour les caisses ne sont pas encore évalués avec précision**<sup>22</sup>.

Par ailleurs, en affirmant le principe de l'affiliation aux caisses de congés payés par référence à l'exercice d'une ou plusieurs « *activités entrant dans le champ d'application des conventions collectives nationales étendues du bâtiment et des travaux publics* », il actualise très sensiblement l'article D. 3141-12 du code du travail. Auparavant, celui-ci instituait l'obligation d'affiliation par référence aux groupes 33 (bâtiment) et 34 (travaux publics) de la nomenclature INSEE de 1947, au demeurant obsolète<sup>23</sup>.

Il conviendra d'**observer l'application concrète des nouvelles règles définissant l'affiliation obligatoire aux caisses de congés payés du BTP**. En effet, elles ne sont pas sans effet sur l'équilibre financier des entreprises dans la mesure où **le coût des congés payés du BTP est supérieur à celui du régime général**. Ainsi qu'il a été précisé précédemment, **les salariés de ce régime bénéficient de droits supplémentaires** tels que les primes de vacances de 30 %, de fractionnement et d'ancienneté, et de la couverture du chômage pour cause d'intempéries. Alors, que la charge du paiement direct des congés payés est évaluée à environ 14 % du salaire brut (10 % au titre des congés payés et 4 % au titre des charges patronales), **l'affiliation au régime BTP implique le versement des cotisations obligatoires relatives aux congés payés, à la couverture du risque intempéries et à l'OPP-BTP**, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

---

<sup>22</sup> Selon l'UCF, il est difficile d'évaluer le nombre d'entreprises et de salariés concernés. Toutefois, les protocoles signés en 2007 avec les organisations professionnelles concernées par ce dossier donnent une idée de l'impact potentiel. Ces protocoles permettaient aux entreprises dont l'activité était accessoire (moins de 10% du chiffre d'affaires), ou exerçaient une activité relevant des professions de la sécurité électronique et de la communication d'entreprise, de ne plus être affiliées aux caisses. Au bout de plus d'un an d'application de ces protocoles, moins de 200 entreprises employant 2 000 salariés avaient demandé et obtenu leur désaffiliation des caisses. En extrapolant ces données, il est raisonnable d'estimer le nombre d'entreprises concernées entre 1 000 et 2 000, chiffres à comparer aux 210 000 entreprises affiliées.

<sup>23</sup> Cette nomenclature a été modifiée en 1959 et ne correspond plus à la nomenclature d'activité française (NAF) de l'INSEE, révisée en 2003 puis, dernièrement, en 2008.

**Prélèvements obligatoires effectués par les caisses de congés payés du BTP**

Désignation des cotisations	Assiette	Taux
<b>Congés Payés</b>	Salaires bruts <sup>(1)</sup>	Entre 16,75 % et 20,6 % selon les caisses
<b>Intempéries – 64<sup>ème</sup> campagne (01/04/2009 au 31/03/2010)</b>	Base Sécurité Sociale plafonnée <sup>(4)</sup>	Gros œuvre : 0.62 % Second œuvre : 0.18 %
<b>Prévention - OPP BTP (Cotisation sur salaires) ou Prévention - OPP BTP (Contribution travailleurs intérimaires)</b>	Salaires bruts <sup>(1)</sup> x coefficient de majoration de 1,1314 <sup>(2)</sup>  Nombre d'heures intérim x 10,90 euro <sup>(3)</sup>	0,11 %  0,11 %

<sup>(1)</sup> Ensemble des rémunérations versées aux salariés en contrepartie ou à l'occasion du travail effectué, hors frais professionnels, et sans abattement.

<sup>(2)</sup> Pour cette cotisation, les caisses majorent l'assiette (salaires bruts) de 13.14% pour tenir compte des indemnités de congés qu'elles versent.

<sup>(3)</sup> Les caisses sont chargées de recouvrer cette cotisation assise sur le produit suivant : heures effectuées par les salariés intérimaires ; un arrêté fixe ce salaire horaire de référence à 10.90 euros pour 2009. L'assiette ainsi déterminée est soumise au taux applicable à l'entreprise en matière de prévention.

<sup>(4)</sup> Partie des rémunérations brutes soumises à cotisations Sécurité Sociale après application d'un abattement annuel fixé par arrêté ministériel – 69684 euros pour la 64ème campagne.

Déduction faite des prestations spécifiques au régime du BTP, le coût de ce système **pour la seule partie relative aux congés serait sensiblement équivalent à celui d'un paiement direct par l'employeur<sup>24</sup>, sans toutefois en présenter les garanties.**

### **3. Le diagnostic de fonctionnement des caisses de congés payés**

Votre rapporteur relève la prise de conscience des caisses de congés payés devant la nécessité d'élever la transparence de la gestion et de la gouvernance au rang de ses priorités. Il rappelle qu'**il appartient au régime spécifique de congés payés du bâtiment et des travaux publics de démontrer la légitimité et la qualité de son service auprès des entreprises et des salariés.**

<sup>24</sup> En effet, selon les précisions fournies par l'UCF, il conviendrait de retrancher du taux de cotisation de congés payés 3,6 points au titre de la prime de vacances de 30 %, ainsi que 0,47 point et 0,43 point représentant respectivement le coût des congés d'ancienneté et de fractionnement, pour obtenir une base de calcul comparable à celle du régime général. Selon cette approche, et en prenant en compte le fait que les cotisations ne sont appelées que sur 47 semaines, la charge des cotisations pour les seuls congés payés de droit commun correspondent à une cotisation moyenne de 13,94 %.

A cet égard, il a pris acte des informations communiquées par l'UCF et l'autorité de tutelle concernant les modalités d'**encadrement des placements financiers**. De nouvelles règles prudentielles, mises en place en collaboration avec le conseil national de la comptabilité et le ministère des finances, ont été agréées par le ministère du travail le 16 octobre 2007.

Dans cet esprit, il encourage tout particulièrement le réseau des caisses de congés payés du BTP à mettre en œuvre le plan d'actions, engagé par l'UCF, tendant notamment à **renforcer la transparence de la gestion**, à **harmoniser les pratiques** et à **réduire les disparités**.

#### ***B. LA COMMUNICATION DES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SOUS LA FORME D'UN RAPPORT D'ÉTAPE***

Au terme de cette première phase du travail de concertation initié dès l'examen du plan de relance, votre rapporteur a formulé les recommandations suivantes :

1. Si la gestion du régime des congés payés du bâtiment et des travaux publics n'est pas mise en cause, l'objectif de transparence que se sont fixées les caisses doit tendre vers la présentation de **comptes consolidés et synthétiques**, l'élaboration d'un **suivi mensuel de l'état de la trésorerie** et de la **valeur du patrimoine, y compris immobilier**, de l'ensemble des caisses.
2. Le montant des **réserves** doit être maintenu au strict niveau nécessaire au bon fonctionnement du régime, les **excédents devant être redistribués en priorité aux adhérents** pour l'exercice écoulé, et **vers des actions d'intérêt général** pour les excédents antérieurs.
3. La gouvernance des caisses de congés payés doit être améliorée non seulement en direction de l'ensemble des adhérents, mais aussi des salariés qui, *in fine*, bénéficient des indemnités de congés payés. Une **réflexion sur une ouverture des conseils d'administration à des personnalités extérieures et à des représentants des salariés** doit être engagée.
4. Sans remettre en question les pouvoirs dévolus aux agents de contrôle ainsi que la nécessité d'assurer l'effectivité des congés payés, la mise en recouvrement des cotisations doit faire l'objet d'un examen approfondi des caisses, en liaison avec les services de la tutelle qui peuvent utilement intervenir au titre du recours gracieux, afin **d'éviter que les poursuites engagées par les caisses ne conduisent, à elles seules, les entreprises vers des procédures de redressement et de liquidation judiciaires**. La période de crise actuelle donne à cette mesure un éclairage particulier.

**5. Les prélèvements effectués par les caisses doivent être clairement identifiés** au regard de leur fondement et de leur affectation, mais aussi de leur **caractère obligatoire ou facultatif**<sup>25</sup>.

Afin que ces recommandations puissent faire l'objet d'une concertation plus approfondie avant leur mise en œuvre, **votre rapporteur a souhaité que l'ensemble de ses observations soient soumises à la contradiction** auprès de toutes les parties prenantes avant d'envisager ultérieurement la publication d'un rapport d'information.

Au cours de sa réunion du 3 juin 2009, votre commission a approuvé cette démarche. En conséquence, un rapport d'étape a été adressé au ministre en charge du travail, à l'UCF, aux 32 caisses de congés payés et aux organisations professionnelles afin que des réponses soient apportées aux questions restées en suspens telles que l'évolution des placements financiers, le suivi de la trésorerie du réseau et l'évaluation de son patrimoine immobilier.

## **VI. LES RÉSULTATS DU CONTRÔLE : DES ÉLÉMENTS DE CLARIFICATION DE LA GOUVERNANCE ET DE LA GESTION DU RÉGIME**

### ***A. LES BÉNÉFICES DE LA PROCÉDURE CONTRADICTOIRE***

#### **1. Toutes les parties prenantes ont été amenées à prendre position.**

L'UCF a présenté ses observations sous la forme d'un courrier co-signé avec la FFB, la FNTP et la fédération nationale des SCOP du BTP<sup>26</sup>. Les recommandations formulées par votre rapporteur y sont commentées point par point. Pour sa part, la CAPEB, dont la représentation au sein des conseils d'administration des caisses est minoritaire, a adressé une réponse distincte faisant apparaître plusieurs points de divergence dans la gouvernance du réseau<sup>27</sup> qui seront développés plus bas dans la section relative aux engagements pris par le réseau.

Par ailleurs, votre rapporteur a reçu une contribution de l'ADEPACCOPAB sur l'état des contentieux en cours entre les caisses et les entreprises qui souhaitent obtenir leur désaffiliation<sup>28</sup> et une lettre de la

---

<sup>25</sup> Lors de l'examen du rapport d'étape, l'autorité de tutelle indiquait qu'un travail de concertation avec l'UCF était en cours afin d'élaborer un projet de déclaration de salaires qui fait la distinction entre cotisations obligatoires et facultatives.

<sup>26</sup> Cf. annexe 6 (Courrier du 30 septembre 2009 de M. Didier Ridoret, Patrick Bernasconi, Jacques Petey et Jean-Jacques Raub, présidents de la FFB, de la FNTP, des SCOP et de l'UCF).

<sup>27</sup> Cf. annexe 7 (Courrier du 29 septembre 2009 de M. Jean Lardin, président de la CAPEB).

<sup>28</sup> Cf. annexe 8 (Courrier du 25 septembre 2009 de M. Pascal Sanchez, président de l'ADEPACCOPAB).

confédération française démocratique du travail (CFDT) appelant à un renforcement de l'action des caisses en faveur de l'amélioration des conditions de travail et souscrivant à la recommandation d'ouverture des conseils d'administration aux représentants des salariés<sup>29</sup>.

Enfin, les observations et recommandations formulées dans le rapport d'étape ont fait l'objet d'un « examen approfondi » de la part de la direction générale du travail. M. Xavier Darcos, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, a noté que la politique de changement souhaitée par la commission des finances était voulue « *tant par le ministère que par les caisses elles-mêmes* »<sup>30</sup> et a dressé un « *état des mesures envisagées ou réalisées par l'Union des caisses de France* ».

Au final, l'introduction dans le présent contrôle d'une phase de dialogue contradictoire a porté ses fruits puisque toutes les parties prenantes ont été amenées à prendre position sur les recommandations de votre commission et à s'engager en faveur de la **réforme de la gestion des congés payés du BTP**.

## 2. Un « coup d'accélérateur » pour la réforme du réseau

S'il convient de rappeler que l'UCF a d'ores et déjà lancé un processus de modernisation de son réseau, ainsi que nous l'avons exposé plus haut, en procédant à un diagnostic de fonctionnement interne et en élaborant un plan d'action « *vers une nouvelle organisation, tendant à améliorer [la] gouvernance, [la] gestion et [la] qualité du service rendu* »<sup>31</sup>, les services de la tutelle ont relevé l'effet « coup d'accélérateur » du présent contrôle sur la mise en œuvre concrète de la réforme.

Ainsi, outre les progrès déjà enregistrés en matière de soutien au plan de relance, tels que l'annonce faite en avril dernier pour la FFB et l'UCF pour la mobilisation de 100 millions d'euros en faveur du logement HLM, et de clarification du régime d'affiliation des entreprises dont l'activité relevant du bâtiment est minoritaire<sup>32</sup>, l'UCF a transmis à la tutelle un **projet de réorganisation interne** et mis en place une série d'actions pour « *répondre aux objectifs d'efficience et de transparence des caisses de congés payés* »<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Courrier du 30 juin 2009 de MM. Fabrice Marion et René Clouet, secrétaires nationaux de la CFDT.

<sup>30</sup> Cf. annexe 5 (Courrier du 16 octobre 2009 de M. Xavier Darcos, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville).

<sup>31</sup> Cf. annexe 6 (Courrier du 30 septembre 2009 de M. Didier Ridoret, Patrick Bernasconi, Jacques Petey et Jean-Jacques Raub, présidents de la FFB, de la FNTP, des SCOP et de l'UCF).

<sup>32</sup> Cf. décret du 29 avril 2009 précité.

<sup>33</sup> Cf. annexe 5 (Courrier du 16 octobre 2009 de M. Xavier Darcos, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville).

## **B. LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LE RÉSEAU**

### **1. Des avancées significatives en matière de transparence de gestion**

La réponse de l'UCF à nos recommandations fait apparaître des avancées très significatives :

- ses membres se sont engagés à mettre en place prochainement un **suivi mensuel de la trésorerie consolidée de l'ensemble des caisses** ; il convient de noter que le niveau moyen de la trésorerie globale du régime s'établissait à environ 6,4 milliards d'euros au 31 mars 2009, cette somme étant composée des réserves et des cotisations collectées ;

- à la demande de votre rapporteur, une évaluation commandée par l'UCF chiffre à **115 millions d'euros la valeur du patrimoine immobilier du réseau** ; il restera certes à en préciser la composition (usage et destination des locaux, superficie), mais il s'agit déjà d'une première information dans ce domaine ;

- l'UCF a décidé la **réduction du plafond des réserves de 50 à 35 jours de cotisation** qui aura pour effet de baisser le niveau de celles-ci de 749 millions d'euros au 31 mars 2009 à 598 millions d'euros en 2010 et d'engager un **vaste mouvement de rétrocession de fonds auprès des entreprises**<sup>34</sup> ;

- 50 millions d'euros supplémentaires au titre de la participation des caisses au soutien de l'activité du secteur ont été ajoutés aux 100 millions décidés en mars 2009 en faveur de la réhabilitation des logements HLM portant ainsi à 150 millions d'euros la participation au plan de relance ;

- la **certification et la publicité systématique des comptes des caisses** demandées par votre commission des finances seront généralisées à toutes les caisses ;

- la **participation de personnalités extérieures aux conseils d'administration** fait actuellement l'objet d'un débat entre les organisations professionnelles. A cet égard, la CAPEB et la CFDT se sont prononcées en faveur d'une représentation des salariés au sein des conseils d'administration des caisses alors que la FFB, organisation majoritaire, y est opposée ;

- une étude de quantification du contentieux lié au recouvrement et à ses effets sur la pérennité des entreprises en temps de crise est lancée tant par l'UCF que par l'autorité de tutelle afin d'envisager la mise en place de **procédures particulières de suivi des entreprises en difficulté** ;

---

<sup>34</sup> Votre rapporteur a été informé que plusieurs caisses ont d'ores et déjà procédé à des remboursements de cotisations aux entreprises adhérentes pour les années 2007 et 2008 allant par exemple de 3,3 % du montant des cotisations pour la caisse de l'Ouest à 6,07 % pour la caisse de la région de Toulouse.

- enfin, les services du ministère du travail ont validé un **bordereau type de perception des cotisations** dans lesquelles les cotisations professionnelles sont clairement identifiées.

Parmi les autres apports positifs de ce contrôle, l'UCF a également décidé de **supprimer les frais de dossier** afin de mettre un terme aux disparités relevées par la commission des finances.

En outre, l'UCF a apporté des éléments de justifications des taux de cotisation pratiqués outre-mer, que votre rapporteur avait jugé élevés eu égard aux exonérations de charges spécifiques pratiquées dans les DOM. La situation de l'emploi local et le fait qu'au-delà de 50 salariés ces exonérations sont réduites de moitié expliquent que les exonérations ne sont pas répercutées en totalité sur les prélèvements au titre des congés payés.

Au final, ces différents éléments permettent de conclure que l'engagement de ce contrôle a permis d'amener l'ensemble des partenaires de ce dispositif à **prendre conscience de la nécessité d'améliorer la transparence et l'efficacité de la gestion des caisses** de congés payés du bâtiment et des travaux publics.

## **2. Mais une mobilisation des fonds au bénéfice du plan de relance qui reste à concrétiser**

Il convient donc non seulement de prendre acte de la globalité des engagements pris par le régime pour se réformer et démontrer sa légitimité, mais également de se féliciter du fait que la voix de notre commission ait contribué à clarifier la gouvernance et la gestion des caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics. Il reste toutefois à **mettre en œuvre et traduire en actions ces engagements**.

A cet égard, deux constats doivent être établis sur l'engagement des caisses à restituer ou mobiliser leurs fonds disponibles aux entreprises.

S'agissant, en premier lieu, des **rétrocessions de cotisation** faites aux entreprises sur les exercices antérieurs, il convient de souligner que cette pratique est courante dans le régime des congés payés du BTP puisque dans les cinq dernières années, entre 2003 et 2008, 32 vagues de remboursements ont été effectuées pour un montant total de 220 millions d'euros<sup>35</sup>. Parallèlement, 23 caisses ont diminué leur taux de prélèvement en moyenne de 0,49 %. Au demeurant, l'ampleur du mouvement de rétrocession, maintenant entamé, est amplifié par la décision prise, sur la recommandation de votre commission, de diminuer le niveau des réserves de 749 millions d'euros à 598 millions d'euros entre 2009 et 2010. Ainsi, **ce sont près de 150 millions d'euros de trésorerie qui devront être directement restitués aux entreprises**. A ce titre, l'attention de votre rapporteur a été attirée sur le fait que les entreprises qui ont demandé et obtenu leur désaffiliation du régime

---

<sup>35</sup> Cf. annexe 6.

au titre du décret du 29 avril 2009 précité et qui ont régulièrement cotisé sur les exercices 2007 et 2008 sont fondées à bénéficier dans les mêmes conditions de ces remboursements.

Enfin, s'agissant de **l'engagement pris par l'UCF de mobiliser ses réserves à hauteur de 150 millions d'euros** pour soutenir l'activité du bâtiment dans le secteur de la réhabilitation des habitations à loyer modéré et des travaux publics, force est de constater que, depuis l'annonce faite en avril dernier, **aucun euro n'a été investi**. Pour l'heure, l'opération rendue publique par la FFB<sup>36</sup> au sortir d'une concertation avec M. Brice Hortefeux, alors ministre en charge du travail, relève de **l'effet d'annonce**.

Au demeurant, le montage proposé par l'UCF consiste à abonder, à hauteur de 150 millions d'euros, un fonds qui servira à financer des prêts bonifiés au taux réduit de 1 % pendant 15 ans. Or, cet investissement nécessite l'agrément de l'autorité de tutelle au titre des dérogations aux règles prudentielles de placement.

Votre rapporteur s'est toutefois ému de ce que l'UCF puisse reporter la responsabilité du retard pris dans l'exécution de ses engagements sur la tutelle dans la mesure où, plutôt qu'une mobilisation de ces fonds sous forme de prêts, une proposition d'investissement direct dans les secteurs visés se serait avérée plus opérationnelle et plus conforme à l'esprit du plan de relance, à savoir une mobilisation massive et immédiate de fonds en faveur de l'activité des entreprises.

La mobilisation des réserves pour soutenir le plan de relance et l'activité des entreprises du bâtiment ne saurait donc rester « optique » en prenant la forme d'un fonds dédié à des prêts au taux de 1 %. Elle doit faire l'objet d'une **dotatation exceptionnelle en faveur, notamment, du financement du logement social**.

Néanmoins, votre rapporteur se félicite de la volonté clairement affichée des caisses de congés payés du BTP d'évoluer vers une **gestion plus transparente et efficiente de leur régime**. Mais, en tout état de cause, s'il convient de prendre acte des engagements pris, ceux-ci doivent être honorés. La mobilisation des fonds disponibles, évalués sur la base d'un suivi régulier du niveau global de la trésorerie des caisses, au profit de l'activité des entreprises, ne doit donc pas rester « *lettre morte* ».

Une étude des économies de gestion que pourrait procurer une rationalisation, voire une fusion du réseau, ainsi que la détermination du niveau d'étiage de la trésorerie de l'ensemble des caisses sont nécessaires pour définir ce qui pourrait être raisonnablement redirigé vers les entreprises, au titre d'**un juste retour des fonds disponibles**.

---

<sup>36</sup> Communiqué de presse du 6 avril 2009 de la FFB.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. COMMUNICATION DU 3 JUIN 2009

Réunie le mercredi 3 juin 2009, la commission des finances a entendu une communication de **M. Jean Arthuis, président**, sur les **caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics** au cours d'une réunion ouverte aux membres des commissions des affaires économiques et des affaires sociales.

Il a précisé que cette communication fait suite à un engagement pris lors de la discussion du premier projet de loi de finances rectificative pour 2009, le 22 janvier, tout entier consacré à la mobilisation de fonds disponibles pour financer le premier plan de relance. Il avait alors déposé un amendement qui tendait à instituer une contribution de 100 millions d'euros à la charge des caisses de congés payés des bâtiments et des travaux publics (BTP), au profit du programme de soutien à l'emploi du plan de relance, et qui prévoyait également la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur le fonctionnement, la gestion financière et les règles d'affiliation des caisses de congés payés du BTP, avant le 30 octobre 2009. Cet amendement d'appel, retiré en séance publique, n'avait pas vocation à être voté. Il visait à explorer des pistes, afin de rendre utiles, pour l'économie, les entreprises et leurs salariés, les sommes collectées par les caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics.

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé que trente-deux caisses de congés payés, dont trente et une caisses pour les entreprises du bâtiment et une caisse nationale pour le secteur des travaux publics, gèrent plus de 6 milliards d'euros de cotisations patronales de congés payés. Ces sommes font l'objet de placements financiers à propos desquels il convient de faire toute la lumière, tant sur leur gestion que sur leur destination, afin de préciser le montant des résultats financiers et l'ampleur du fonds de roulement de ce régime spécial.

Il a souligné que ses travaux n'ont pas emprunté la voie d'un classique contrôle sur place et sur pièces, dans la mesure où les caisses de congés sont des associations d'employeurs, à but non lucratif, régies par les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. A ce titre, elles ne gèrent pas de fonds publics, mais des cotisations patronales destinées à payer des indemnités ayant le caractère de salaires. Même s'il ne s'agit pas d'un contrôle budgétaire à proprement parler, il a considéré que le législateur est fondé à intervenir dans une matière d'intérêt général, régie par la loi.

**M. Jean Arthuis, président**, a ensuite rappelé que les missions des caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics trouvent leur origine dans la loi du 20 juin 1936 qui a institué le droit aux congés payés. A la différence du régime général, où les employeurs prennent directement en

charge le paiement des congés payés, certaines professions, dites à « travail discontinu » sont soumises au régime des caisses de congés payés : celle du bâtiment, des travaux publics, de la manutention, des transports, du spectacle et des dockers. La gestion et la prise en charge de l'indemnité de congé des salariés concernés sont assurées par ces caisses, qui assurent la fonction d'organismes de compensation se substituant aux employeurs.

Depuis 1937, les caisses sont garantes de la prise effective des congés et de l'exactitude des droits à congés des salariés. Elles remplissent également de multiples missions d'ordre social et conventionnel, certaines obligatoires, d'autres facultatives. Au titre des tâches justifiant le versement de cotisations obligatoires par les entreprises adhérentes, elles assurent depuis 1947 la collecte des fonds et le remboursement de l'indemnisation des salariés au chômage pour cause d'intempéries - pour un total de 72 millions d'euros en 2008 - ainsi que le recouvrement des cotisations en faveur de l'organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBT) qui finance les actions visant à diminuer les risques d'accident du travail dans le BTP, pour un montant de 40 millions d'euros. Elles procèdent également à la perception des cotisations facultatives d'adhésion aux organismes professionnels du BTP tels que la fédération française du bâtiment (FFB), pour 63,6 millions d'euros, et la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), pour 6,5 millions d'euros.

L'union des caisses de France congés-intempéries du BTP (UCF) remplit une fonction de caisse nationale de surcompensation de congés payés entre les caisses régionales, dans les cas où les salariés sont amenés à se déplacer dans des entreprises qui sont affiliées dans des caisses différentes, et assure la mutualisation du régime intempéries ainsi que le reversement aux organisations professionnelles des cotisations collectées par les caisses. Enfin, les caisses ont diversifié leurs actions en direction de la lutte contre le travail illégal en collaboration avec les services de l'inspection du travail, avec la mise en place de la carte d'identification professionnelle (CIP), le suivi des salariés étrangers en détachement en France sur les chantiers de BTP et la participation à la mise en application des règles de concurrence par la délivrance de certaines attestations prévues par le code des marchés publics.

Revenant sur la mission de financement des congés payés, **M. Jean Arthuis, président**, a décrit les règles d'application et de gestion du régime prévues par les articles D. 3141-12 et suivants du code du travail. En contrepartie d'un encadrement particulièrement strict, l'employeur qui est affilié et à jour de ses cotisations est déchargé du paiement de toute indemnité de congés payés. Par ailleurs, les cotisations ne sont appelées que sur quarante-sept semaines puisque les cinq semaines de congés payés sont « neutralisées » sur les bulletins de salaires.

Il a ajouté que le régime des congés payés du BTP présente un surcoût car il se caractérise par des prestations et un mode de calcul des indemnités pour les salariés plus avantageux que le régime général. Les indemnités de congés payés comprennent, en effet, outre le congé principal de

quatre semaines et la cinquième semaine, des droits propres aux conventions collectives du secteur du BTP : une prime de vacances de 30 % calculée sur les indemnités du congé principal, ainsi que des congés supplémentaires de fractionnement et d'ancienneté. Selon la sociologie de chaque région, ces droits spécifiques expliquent non seulement le surcoût global du régime des congés payés du BTP, mais aussi les disparités régionales des taux de cotisation, ces dernières étant fonction de l'ancienneté plus ou moins élevée des salariés.

Abordant la situation financière du régime des congés payés du BTP, **M. Jean Arthuis, président**, a précisé que l'UCF lui avait transmis pour chacune des caisses son bilan et son compte de résultat. En revanche, elle n'est pas en mesure de produire une synthèse et des comptes consolidés pour l'ensemble des caisses. Les chiffres-clés de l'exercice 2007 – 2008, arrêté au 31 mars, sont les suivants :

- le réseau des caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics (BTP) se compose d'une caisse nationale pour les entrepreneurs de travaux publics, d'une caisse nationale pour les sociétés coopératives de production du BTP, de vingt-huit caisses métropolitaines pour les entreprises du bâtiment, de deux caisses pour les entreprises du BTP des départements d'outre-mer (Réunion et Antilles-Guyane), soit au total trente-deux caisses, affiliées à l'UCF ;

- ces trente-deux caisses emploient 920 collaborateurs en équivalent temps plein et effectuent 4 millions de paiements par an auprès des 1,6 million de salariés répartis entre 210 000 entreprises, dont plus de 70 % de moins de 10 salariés ;

- les ressources des caisses de congés payés sont constituées principalement des cotisations patronales des employeurs pour assurer le fonctionnement du régime et des intérêts et revenus des biens et valeurs. Les principaux postes de dépenses sont le paiement des indemnités de congés payés et les frais de gestion des caisses et de l'UCF ;

- le taux moyen de cotisation est différent en métropole et dans les départements d'outre-mer (DOM), en raison des exonérations de charges spécifiques dont bénéficient ces derniers. Ces taux s'inscrivent dans une moyenne de 19,9 % en métropole, avec une fourchette qui va de 18,5 % à 20,6 %, et de 16,9 % dans les DOM, avec une fourchette allant de 16,75 % à 17,25 %. Il a remarqué que le différentiel de trois points entre la moyenne des taux des DOM par rapport à la moyenne des taux pratiqués en métropole ne correspond qu'à un différentiel de 15 %. Or, le taux des charges patronales exonérées outre-mer est de l'ordre de 30 %. Si cette diminution était intégralement appliquée aux taux de cotisations de congés payés, ceux-ci s'établiraient, en théorie, dans une moyenne de 13,9 % dans les DOM ;

- les caisses ont collecté 6,09 milliards d'euros de cotisations et versé 6,01 milliards d'euros de prestations de congés payés aux salariés, sur l'exercice 2007-2008.

Le résultat d'exploitation ayant atteint 114 millions d'euros et les placements financiers ayant produit un excédent de 134 millions d'euros, le résultat s'est élevé à 101 millions d'euros.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné que ce résultat a été, pour partie, rétrocédé aux adhérents, pour un montant de 68 millions d'euros en 2008, et le reliquat est venu alimenter les réserves qui s'élevaient en 2008 à un total de 777 millions d'euros.

Tout en constatant que le régime des congés payés du BTP est non seulement géré à l'équilibre, mais qu'il est même largement excédentaire, il a considéré que la « bonne santé » du régime des congés payés du BTP est également largement construite sur le produit des placements financiers. Il a mis en exergue le fait que la constitution d'un niveau élevé de réserves est devenue une caractéristique de la gestion des caisses, pour deux motifs :

- le premier est d'ordre statutaire. Les caisses doivent maintenir une « réserve statutaire » d'un montant égal à  $1/24^{\text{ème}}$  des cotisations encaissées au cours du dernier exercice clos. En conséquence, le montant total des réserves constaté en 2008, soit 777 millions d'euros, est composé de 243 millions d'euros au titre de la « réserve statutaire » et de 534 millions d'euros de fonds disponibles ;

- le second usage des réserves répond à un motif de gestion. Ainsi, les fonds disponibles (534 millions d'euros) contribuent à donner une marge de manœuvre aux gestionnaires pour amortir les effets conjoncturels pesant sur le niveau des recettes et des dépenses.

Il a alors relevé la « marge confortable » de gestion qu'offre le niveau élevé et croissant des fonds disponibles. Malgré la pratique des rétrocessions de cotisations, le niveau des réserves n'a cessé d'augmenter depuis cinq ans. Il a donc considéré qu'il y a matière à rediriger ces fonds en direction des entreprises du bâtiment et des travaux publics. Dans cet esprit, il a estimé que l'UCF doit, pour l'avenir, fournir un suivi mensuel de l'état de la trésorerie du régime et de la valeur du patrimoine immobilier des caisses afin de déterminer précisément le montant total des actifs du régime.

**M. Jean Arthuis, président**, a décrit les principales critiques formulées à l'encontre de la gouvernance et de la gestion des congés payés du BTP. Ainsi, il s'est interrogé sur l'opportunité de rapprocher par grandes régions, voire de fusionner les trente-deux caisses de congés payés afin d'harmoniser les méthodes de gestion et réduire les disparités en matière de frais de dossier, compris entre 15 et 75 euros, et de taux des cotisations.

Il a considéré que l'absence de publicité et de présentation consolidée et combinée des comptes de résultats de l'ensemble des caisses, qui ne sont communiqués qu'à la tutelle exercée par le ministère du travail, pose un problème de gouvernance à résoudre en priorité, notant à cet égard qu'aucune réponse ne lui a jusqu'à présent été apportée sur l'utilité et la destination des réserves et des excédents financiers des caisses de congés payés.

Il a évoqué le cas des entreprises, n'ayant qu'une activité minoritaire dans le bâtiment, en particulier les entreprises de plasturgie et de métallerie, qui font l'objet d'affiliations obligatoires dans des conditions qui demandent à être précisées. Il a ensuite exposé le problème que posent en période de crise les actions en recouvrement judiciaire pour non-respect de l'obligation de cotisation qui entraînent la mise en liquidation des entreprises. Il s'est également inquiété de l'étendue de la pratique de prélèvements présentés comme obligatoires au bénéfice des fédérations du bâtiment et des travaux publics, alors que ces versements sont d'ordre purement conventionnel.

Après avoir indiqué que l'ensemble de ces remarques a été communiqué à l'union des caisses de France et à l'autorité de tutelle, **M. Jean Arthuis, président**, s'est félicité que l'inscription de ce sujet au programme de contrôle de la commission des finances ait eu un « effet accélérateur » sur la volonté de la profession du bâtiment et des travaux publics de démontrer la légitimité et la qualité du service rendu par les caisses de congés payés. Par ailleurs, le Gouvernement a publié, le 29 avril, le décret n° 2009-493 afin de clarifier le régime d'affiliation des entreprises dont l'activité dans le bâtiment est minoritaire.

Ainsi, sur le premier volet relatif à l'utilisation des réserves des caisses de congés payés, il a confirmé que la fédération nationale des travaux publics et la fédération française du bâtiment ont proposé la constitution d'un fonds pour la réhabilitation des logements sociaux, doté de 100 millions d'euros, prélevés sur les réserves des caisses et mis à la disposition des établissements bancaires au profit des organismes HLM sous forme de prêt à taux réduit d'une durée de quinze ans à un taux de 1 %. Cette opération pourrait permettre la réalisation de 400 millions d'euros de travaux et fournir ainsi de l'activité pour une main d'œuvre correspondant à près de 8 000 emplois. Toutefois, des effets d'aubaine ou de substitution, toujours très difficilement chiffrables, ne sont pas à exclure.

S'agissant du décret n° 2009-493 du 29 avril 2009 précité, **M. Jean Arthuis, président**, a précisé que celui-ci permet aux entreprises qui relèvent d'une autre convention collective que celles du bâtiment et des travaux publics, et sous réserve d'un accord des organisations d'employeurs représentatives des branches professionnelles concernées, de payer directement les congés payés à leurs salariés, dans les conditions de droit commun.

Enfin, il a exposé les principales observations de l'audit interne de fonctionnement réalisé à la demande de l'UCF par le cabinet KPMG en 2008. Cette étude fait mention de déficiences en matière de gouvernance, d'une qualité inégale du service rendu et de l'insuffisance du suivi budgétaire des caisses. Elle précise « *que l'hétérogénéité des pratiques au sein des caisses, l'indépendance recherchée par certaines d'entre elles ainsi que l'insuffisance de coordination et de contrôle de la part de l'UCF ne permettent pas le fonctionnement de l'ensemble des caisses en véritable réseau. Cette situation génère un risque supplémentaire d'image d'inefficacité et constitue un frein à*

*la transparence et à l'opportunité d'établir des comptes combinés au niveau du réseau ».*

A cet égard, il a encouragé l'UCF à poursuivre la mise en œuvre du plan d'action qu'elle a lancé fin 2008 pour renforcer la transparence au sein du réseau et homogénéiser la gestion des caisses, notamment grâce à l'harmonisation des taux de cotisation et au remplacement des dix-huit systèmes d'information actuels par un système unique.

Tout en se félicitant de la célérité des actions engagées tant par les caisses de congés payés que par le ministère du travail, il a néanmoins précisé que la mobilisation de 100 millions d'euros par les caisses du BTP ne représente que 20 % des fonds disponibles qui s'élevaient, en 2008, à 534 millions d'euros. Il a alors estimé que ce « juste retour » de trésorerie aux entreprises pourrait être amplifié.

Après avoir relevé la prise de conscience des caisses de congés payés devant la nécessité d'élever la transparence de la gestion et de la gouvernance au rang de leurs priorités, **M. Jean Arthuis, président**, a formulé cinq recommandations :

- si le régime des congés payés du bâtiment et des travaux publics n'est pas remis en cause dans son principe, l'objectif de transparence que se sont fixé les caisses doit se traduire par la présentation de comptes consolidés et synthétiques ainsi que par l'élaboration d'un suivi mensuel de l'état de la trésorerie et de la valeur du patrimoine, y compris immobilier, de l'ensemble des caisses ;

- le montant des réserves doit être réduit au strict niveau nécessaire au bon fonctionnement du régime, les excédents devant être redistribués en priorité aux adhérents pour l'exercice écoulé, et vers des actions d'intérêt général pour les excédents antérieurs ;

- la gouvernance des caisses de congés payés doit être améliorée non seulement en direction de l'ensemble des adhérents, mais aussi des salariés qui, in fine, bénéficient des indemnités de congés payés. Une réflexion sur une ouverture des conseils d'administration à des personnalités extérieures et, le cas échéant, à des représentants des salariés doit être engagée ;

- sans remettre en question les pouvoirs dévolus aux agents de contrôle ainsi que la nécessité d'assurer l'effectivité des congés payés, la mise en recouvrement des cotisations doit faire l'objet d'un examen approfondi des caisses, en liaison avec les services de la tutelle qui peuvent utilement intervenir au titre du recours gracieux, afin d'éviter que les poursuites engagées par les caisses ne conduisent, à elles seules, les entreprises vers des procédures de redressement et de liquidation judiciaires. Cette précaution est essentielle en période de crise, de baisse d'activité et de risques accrus de rupture de trésorerie ;

- les prélèvements effectués par les caisses doivent être clairement identifiés au regard de leur fondement et de leur affectation. Les adhérents

doivent recevoir une information explicite sur leur caractère obligatoire ou facultatif.

Indiquant qu'il demeure dans l'attente de la parution des comptes, arrêtés au 31 mars 2009, de l'ensemble des caisses, qui lui permettront de se faire une opinion sur l'impact de la crise sur l'évolution des valeurs des placements financiers, **M. Jean Arthuis, président**, a proposé que sa communication soit d'abord soumise à un examen contradictoire par les différentes parties prenantes du régime, avant d'envisager, ultérieurement, la publication d'un rapport d'information.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a considéré que le contrôle de l'ensemble des prélèvements obligatoires est au cœur de la mission de la commission des finances et, en conséquence, s'est réjoui que l'occasion soit donnée d'examiner, même s'il ne s'agit pas de crédits budgétaires, le « cas pratique » d'une collecte de fonds effectuée en vertu de dispositions à la fois légales et conventionnelles. A l'heure où la plupart des analyses imputent le manque de compétitivité de la France au poids excessif des charges pesant sur les entreprises, il a considéré qu'il convient certes de s'interroger sur le niveau de prélèvements sociaux et fiscaux, mais qu'il est aussi opportun de rechercher toutes les pistes de réduction des frais de gestion, des « trésoreries dormantes » et des réserves des organismes collecteurs.

Jugeant que l'affectation de 100 millions d'euros à la réhabilitation du secteur HLM s'apparente à une « mesure d'affichage », en raison des délais et incertitudes qui pèsent sur la réalisation effective de ces projets, il a estimé qu'une restitution globale des réserves inutiles, sous forme de baisse des cotisations, permettrait un retour plus direct de ces fonds dans la trésorerie des entreprises et dans le circuit économique.

Tout en précisant qu'il n'a pas obtenu de chiffrage précis sur le niveau moyen de la trésorerie détenue par les caisses de congés payés du BTP, qui serait de l'ordre de plusieurs milliards d'euros, **M. Jean Arthuis, président**, a exprimé la conviction que la mobilisation des caisses en faveur du plan de relance peut aller au-delà des 100 millions d'euros proposés. Il a soutenu le principe d'un retour aux « payeurs » des excédents les plus récents, au prorata de l'effort fourni par les cotisants, et celui d'un « fléchage » des excédents provenant des années antérieures vers des actions d'intérêt général, dans la mesure où les entreprises nouvellement installées n'ont aucune légitimité à bénéficier de ressources accumulées avant leur création.

**M. Thierry Repentin**, membre de la commission des affaires économiques, a confirmé que les travaux menés par **M. Jean Arthuis, président**, ont bien été à l'origine de l'accord en faveur du logement HLM obtenu entre l'union sociale pour l'habitat et la fédération française du bâtiment. Il a précisé que la mobilisation de 100 millions d'euros a pour but de soutenir des travaux de réhabilitation thermique et non la construction de nouveaux logements. Ce dispositif s'inscrit dans la logique du Grenelle I, qui instaure une aide fiscale sous la forme d'un éco-prêt pour des travaux

d'isolation dans les logements de types E, F et G. La performance énergétique des habitations est mesurée sur la base d'un diagnostic noté sur une échelle de A à G. Il complète l'éco-prêt par la mise en place d'un prêt à taux bonifié pour des prestations relevant des catégories C et D. Cette opération n'est donc pas redondante avec l'éco-prêt, qui concerne 800 000 logements, et demeure modeste car elle ne financera la réhabilitation que de 10 000 logements, alors que le parc HLM s'élève à 4,2 millions d'unités. En conséquence, il a exprimé le vœu que cet accord soit complété par le déblocage de fonds supplémentaires.

**M. Charles Guené** s'est inquiété d'une baisse éventuelle du niveau des réserves sur l'équilibre d'ensemble du régime.

**M. Jean Arthuis, président**, a précisé que si dans le passé le montant des cotisations collectées a pu être inférieur à celui des prestations versées, tel n'est plus le cas depuis l'exercice 2006 – 2007. En tout état de cause, les résultats d'exploitation déficitaires qui ont été constatés certaines années n'étaient pas de nature à remettre en cause la bonne santé financière du régime, compte tenu du niveau déjà élevé des réserves et de la trésorerie courante.

Après que **M. Alain Gournac**, membre de la commission des affaires sociales, se soit félicité que le Sénat exerce son contrôle sur l'application concrète des dispositions du code du travail, il a suggéré que les caisses s'engagent dans la voie d'une diminution globale et durable de leur taux de cotisation afin de contribuer à l'allègement des charges des entreprises. Dans cette optique, il s'est prononcé pour une amélioration de la gestion des congés payés du bâtiment.

**M. François Rebsamen** a souligné que, en cette période de crise, le besoin premier des entreprises n'est pas tant la baisse des charges que le maintien de leurs carnets de commandes, notamment en ce qui concerne les adhérents de la CAPEB qui rassemble principalement des artisans et des très petites structures.

En réponse à **M. Jean-Jacques Jégou**, **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que les trente-deux caisses régionales de congés payés, qui emploient neuf cent vingt salariés, assurent le recouvrement des cotisations des entreprises et le paiement des congés payés en application des dispositions de l'article L.3141-30 du code du travail. Les indemnités versées ont la qualification de salaires et sont donc, à ce titre, soumises à la contribution sociale généralisée et à la contribution au remboursement de la dette sociale.

**M. Philippe Adnot** a mis en garde contre la tentation de diminuer le montant des réserves dans une proportion telle que cela entraînerait ultérieurement une augmentation des taux de cotisation. Il a déploré la pénurie de salariés de l'encadrement qui frappe aujourd'hui le secteur du BTP.

**M. Jean Arthuis, président**, a souligné qu'il y a matière à réfléchir à des rapprochements régionaux, voire à une fusion de l'ensemble des caisses,

afin d'améliorer l'administration de ce régime qui concerne 1,6 million de salariés et 30 milliards d'euros de masse salariale.

En réponse à **M. Joël Bourdin** qui s'est interrogé sur la nature des placements effectués par les caisses, **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué qu'il attend la publication des comptes, arrêtés au 31 mars 2009, pour se faire une opinion sur la persistance ou non de quelques « placements interdits », en particulier dans des « fonds de fonds », et sur l'impact éventuel de la crise sur le portefeuille des valeurs de placements financiers.

**M. Jean-Pierre Fourcade** a souhaité que la commission des finances étende son champ d'investigation à toutes les structures disposant d'une trésorerie excédentaire et dont l'existence ne semble justifiée que par la nécessité d'apporter les ressources nécessaires au financement de la dette publique. Un autre exemple de structure de ce type pourrait être donné par l'association pour la gestion du fonds pour l'indemnisation professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH).

**M. Jean Arthuis, président**, a rappelé son souhait que sa communication soit, dans un premier temps, soumise à la contradiction auprès de toutes les parties prenantes (la tutelle, l'UCF, les caisses et les organisations professionnelles) avant d'envisager ultérieurement la publication d'un rapport d'information.

**La commission a approuvé cette démarche et donné acte, à l'unanimité, à M. Jean Arthuis, président, de sa communication.**

## **II. EXAMEN DU RAPPORT, LE 22 OCTOBRE 2009**

Réunie le jeudi 22 octobre 2009, la commission des finances a entendu une **communication de M. Jean Arthuis, président**, sur les **caisses de congés payés du bâtiment** et des **travaux publics**.

Après avoir rappelé que les membres des commissions des affaires sociales et de l'économie ont été conviés à cette réunion, **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que cette seconde communication sur le contrôle des caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics (BTP) fait suite au rapport d'étape présenté le 3 juin dernier. Celui-ci avait pour objet d'examiner l'emploi et la destination des quelque six milliards d'euros de cotisations patronales collectées par les 32 caisses de congés payés qui administrent les ressources finançant les congés de 1,6 million de salariés du secteur du BTP.

Revenant sur les principaux constats formulés lors de la précédente communication, il a rappelé la nécessité, en cette période de crise économique, d'explorer toutes les pistes permettant de rendre une partie de la ressource prélevée aux entreprises. En outre, il avait également relevé l'absence de présentation de comptes consolidés pour l'ensemble du régime, l'absence d'évaluation et de suivi de l'état de la trésorerie et de la valeur du patrimoine immobilier, des disparités de gestion entre les caisses, notamment en ce qui

concerne les frais de dossier, compris entre 15 et 75 euros, et les taux des cotisations, qui varient selon les régions entre 16,75 % et 17,25 % dans les départements d'outre-mer, et entre 18,5 % et 20,6 % en métropole créant ainsi des distorsions dans les charges supportées par les entreprises.

Il a noté la célérité des actions engagées par l'Union des caisses de France pour annoncer la mobilisation de 100 millions d'euros, prélevés sur les fonds disponibles des caisses, pour financer les projets de réhabilitation du secteur HLM et afin de mettre en œuvre un plan d'action destiné à renforcer la transparence et à harmoniser la gestion du réseau, ainsi que la publication par le Gouvernement du décret n° 2009-493 du 29 avril 2009 permettant aux entreprises, dont l'activité principale ne relève pas d'une convention du BTP, d'assurer le paiement direct des congés payés à leurs salariés dans les conditions du droit commun, sans cotiser aux caisses. **M. Jean Arthuis, président**, a ensuite rappelé les cinq recommandations qu'il a transmises au ministre en charge du travail, à l'Union des caisses de France (UCF) et aux organisations professionnelles :

- la gestion du régime des congés payés du BTP doit s'engager dans la présentation de comptes consolidés et synthétiques ainsi que dans l'élaboration d'un suivi mensuel de l'état de la trésorerie et de la valeur du patrimoine, y compris immobilier, de l'ensemble des caisses ;

- le montant des réserves doit être réduit au strict niveau nécessaire au bon fonctionnement du régime, les excédents devant être redistribués en priorité aux adhérents pour l'exercice écoulé, et vers des actions d'intérêt général pour les excédents antérieurs ;

- la gouvernance des caisses de congés payés doit être améliorée non seulement en direction de l'ensemble des adhérents, mais aussi des salariés qui, in fine, bénéficient des indemnités de congés payés. Une réflexion sur une ouverture des conseils d'administration à des personnalités extérieures et à des représentants des salariés doit être engagée ;

- la mise en recouvrement des cotisations doit faire l'objet d'un examen approfondi des caisses, en liaison avec les services de la tutelle, afin d'éviter que les poursuites engagées par les caisses ne conduisent, à elles seules, les entreprises vers des procédures de redressement et de liquidation judiciaires ;

- les prélèvements effectués par les caisses doivent être clairement identifiés au regard de leur fondement et de leur affectation. Les adhérents doivent recevoir une information explicite sur leur caractère obligatoire ou facultatif.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est félicité que toutes les parties prenantes aient répondu aux recommandations de la commission des finances et a constaté que la vertu de cette procédure contradictoire a été de donner un « coup d'accélérateur » à la volonté de réforme du fonctionnement des caisses de congés payés.

Il a notamment relevé que les réponses apportées par l'UCF aux recommandations de la commission des finances font apparaître des avancées très significatives :

- ses membres se sont engagés à mettre en place prochainement un suivi mensuel de la trésorerie consolidée de l'ensemble des caisses ; le niveau moyen de la trésorerie globale du régime s'établissait à environ 6,4 milliards d'euros au 31 mars 2009, cette somme étant composée des réserves et des cotisations collectées ;

- une évaluation commandée par l'UCF chiffre à 115 millions d'euros la valeur du patrimoine immobilier du réseau ; il reste à en préciser la composition ;

- l'UCF a décidé la réduction du plafond des réserves de 50 à 35 jours de cotisations ce qui aura pour effet de baisser le niveau de celles-ci de 749 millions d'euros au 31 mars 2009 à 598 millions d'euros en 2010 et d'engager un vaste mouvement de rétrocession de fonds auprès des entreprises ;

- 50 millions d'euros supplémentaires au titre de la participation des caisses au soutien de l'activité du secteur ont été ajoutés aux 100 millions décidés en mars 2009 en faveur de la réhabilitation des logements HLM ;

- la certification et la publicité systématique des comptes des caisses demandées par la commission des finances seront généralisées à toutes les caisses ;

- la participation de personnalités extérieures aux conseils d'administration fait l'objet d'un débat entre les organisations professionnelles. A cet égard, la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) et la Confédération française démocratique du travail (CFDT) se sont prononcées en faveur d'une représentation des salariés au sein des conseils d'administration des caisses alors que la Fédération française du bâtiment (FFB), organisation majoritaire, y est opposée ;

- une étude de quantification du contentieux lié au recouvrement et à ses effets sur la pérennité des entreprises en temps de crise est lancée tant par l'UCF que par l'autorité de tutelle afin d'envisager la mise en place de procédures particulières de suivi des entreprises en difficulté ;

- et, enfin, les services du ministère du travail ont validé un bordereau type de perception des cotisations dans lesquelles les cotisations professionnelles, distinctes des cotisations obligatoires de congés ou intempéries sont clairement identifiées.

Parmi les autres apports positifs de ce contrôle, l'UCF a également décidé de supprimer les frais de dossier afin de mettre un terme aux disparités relevées par la commission des finances. En outre, elle a apporté des éléments de justification des taux de cotisation pratiqués outre-mer, la situation de l'emploi local et le fait qu'au-delà de 50 salariés, ces exonérations sont

réduites de moitié, expliquant que les exonérations ne sont pas répercutées en totalité sur les prélèvements au titre des congés payés dans ces territoires.

Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, a pris acte des engagements pris par le réseau des caisses de congés payés pour se réformer et démontrer sa légitimité. C'est pourquoi il a proposé que, pour veiller à leur bonne mise en œuvre, les recommandations issues de ce contrôle, complétées par les éléments nouveaux précédemment exposés, soient publiées sous la forme d'un rapport d'information.

Après avoir salué le fait que les travaux menés par la commission des finances sont à l'origine de l'ouverture du dialogue entre l'union sociale pour l'habitat (USH) et le régime des congés payés du bâtiment pour soutenir l'activité de rénovation et de réhabilitation dans le secteur HLM, **M. Thierry Repentin**, membre de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, s'est inquiété de la véritable teneur de l'engagement de l'UCF à investir 150 millions d'euros dans le plan de relance de l'économie. Il a mis en lumière le fait que, pour l'heure, le projet n'est pas de procéder à des versements mais de proposer des prêts bancaires « bonifiés » à un taux d'intérêt de 1 %. Dans ces conditions, il a exprimé ses doutes quant à la mobilisation concrète des fonds annoncés.

**M. Jean Arthuis, président**, a confirmé que l'UCF s'est bien engagée à porter de 100 à 150 millions d'euros la mobilisation des réserves des caisses pour soutenir l'activité du BTP afin d'abonder un fonds de réhabilitation des logements sociaux sous la forme de prêts au taux réduit de 1 % pendant 15 ans. Néanmoins, après avoir donné lecture du courrier de M. Xavier Darcos, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, confirmant que l'agrément du ministère a été sollicité pour autoriser cette opération dérogatoire aux règles prudentielles de placement instituées par la tutelle, **M. Jean Arthuis, président**, s'est élevé contre toute tentation des caisses de se soustraire à leur engagement. Il a plaidé pour une mobilisation rapide de ces fonds sans qu'il soit nécessaire que le législateur intervienne par voie d'amendement.

**M. Thierry Repentin** a regretté que, depuis l'annonce faite au mois d'avril par l'UCF et la FFB, le dispositif ne soit toujours pas opérationnel alors que les travaux de rénovation et d'isolation des logements sociaux de type D, E, F et G dans la classification des performances énergétiques exigera dans les dix prochaines années des investissements très importants, de l'ordre de 40 milliards d'euros.

**M. Philippe Dallier** s'est tout d'abord félicité que le réseau des caisses de congés payés se soit engagé à réformer sa gouvernance et sa gestion mais s'est interrogé sur l'utilité de conserver un réseau régionalisé de caisses. Une unification du dispositif ou une fusion des établissements seraient de nature à réduire les frais de collecte et de gestion.

**M. Jean Arthuis, président**, a considéré qu'une réflexion en ce sens pourra utilement prolonger le travail d'harmonisation des taux de cotisation et

d'homogénéisation des services fournis par les caisses. En tout état de cause, il conviendrait de déterminer la part des économies de gestion que pourrait induire une telle fusion ainsi que le niveau d'étiage de la trésorerie afin de définir ce qui pourrait être raisonnablement redirigé vers les entreprises. Aussi, il a souhaité que le régime des congés payés du bâtiment et des travaux public étudie des propositions nouvelles de soutien aux entreprises et d'accompagnement du plan de relance de l'économie en 2010.

**La commission a donné acte, à l'unanimité, à M. Jean Arthuis, président, de sa communication, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**



## ANNEXE 1

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

**Pour le ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville :**

M. Franck MOREL, conseiller en charge du « pôle travail » ;  
Mme Marie-Françoise LEMAITRE, sous-directrice des relations individuelles et collectives du travail à la direction générale du travail.

**Pour l'union des Caisses de France – congés intempéries BTP (UCF) :**

M. Jean-Jacques RAUB, président ;  
M. Pierre-Yves TANGUY, directeur général.

**Pour la fédération française du bâtiment (FFB) :**

M. Didier RIDORET, président ;  
M. Bertrand SABLIER, délégué général.

**Pour la fédération nationale des travaux publics (FNTP) :**

M. Patrick BERNASCONI, président ;  
M. Alain DUSCH, directeur général.

**Pour la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) :**

M. Jean LARDIN, président ;  
M. Guy BELLIER, directeur du service juridique et social ;  
M. Dominique PROUX, relations institutionnelles.

**Pour l'association de défense des entreprises pénalisées par l'affiliation à une caisse de congés payés du bâtiment (ADEPACCOPAB) :**

M. Pascal SANCHEZ, président.



## ANNEXE 2

### EXTRAIT DU COMPTE RENDU INTÉGRAL DES DÉBATS DE LA SÉANCE DU 22 JANVIER 2009 PORTANT SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2009

**M. le président.**

L'amendement n° 36, présenté par M. Arthuis, est ainsi libellé :

Après l'article 8, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Il est institué en 2009 une contribution de cent millions d'euros à la charge des caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics, mentionnées à l'article L. 3141-30 du code du travail, assise à due proportion des excédents réalisés sur le résultat financier de chacune des caisses précitées.

Le versement de cette contribution se fera en deux fois, la première avant le 1er juin 2009 et la seconde avant le 1er décembre 2009.

II. - Sans préjudice de l'exercice des pouvoirs de contrôle des rapporteurs spéciaux des commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, et de la Cour des comptes, le Gouvernement remet au Parlement, avant le 30 octobre 2009, un rapport sur l'exercice du contrôle de l'État à l'égard des caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics, sur leur fonctionnement, leur gestion financière, et formule des propositions sur l'évolution des règles d'affiliations et de cotisations des entreprises.

La parole est à M. Jean Arthuis.

**M. Jean Arthuis.** Cet amendement porte sur le fonctionnement des caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics.

Il ne s'agit en aucune façon d'exprimer une quelconque suspicion quant à l'intégrité de la gestion de ces caisses ; il s'agit simplement de s'interroger sur une organisation qui semble dater.

Lors de leur création, les caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics répondaient à une nécessité. À l'époque, les ouvriers du bâtiment, à l'image des maçons de la Creuse au XIX<sup>e</sup> siècle, étaient nomades et travaillaient de façon intermittente, allant d'une entreprise à l'autre, n'y restant que quelques semaines. Il était donc légitime de sécuriser les congés payés par la création de caisses ad hoc.

Ces caisses, qui furent certainement gérées de façon remarquable, se sont développées et sont au nombre de trente-deux. On peut se demander s'il est justifié de maintenir trente-deux caisses régionales de congés payés.

Ces caisses sont financées par les cotisations des adhérents. On compte un peu plus de 170 000 entreprises, pour 1,2 million de salariés. Elles prennent en charge le paiement des congés payés et la collecte des cotisations sociales y afférentes, ainsi qu'une assurance de revenu pour les salariés en cas d'intempéries.

J'observe que les taux de cotisation ne sont pas tout à fait uniformes : ils peuvent atteindre 19 %, 20 %, voire davantage, de la masse salariale. S'agissant d'entreprises opérant sur les mêmes marchés, répondant aux mêmes appels d'offres lorsque le maître d'ouvrage est public, est-il normal qu'il existe des taux aussi différents ?

En quelque sorte, les caisses prélèvent par avance les cotisations pour congés payés. En fait, les entreprises leur apportent leurs liquidités alors même que, en l'absence d'un tel système, elles n'auraient à supporter ces décaissements qu'au moment des congés.

Au total, les caisses prélèvent entre 5 milliards et 6 milliards d'euros tous les ans, qu'elles placent en général sous forme d'OPCVM.

À l'heure où vous vous interrogez, messieurs les ministres, sur le financement de l'économie française, il conviendrait à mon sens de se demander si ces caisses y contribuent.

L'aperçu très cursif que j'ai pu avoir d'un certain nombre de gestions de placements me donne à penser que l'essentiel des sommes en jeu n'est pas investi en France. Peut-être faudrait-il revoir l'orientation de ces placements, qui pourraient constituer une source de financement pour un fonds souverain français.

Je souhaite, en résumé, que le Gouvernement puisse nous éclairer sur la vigilance qu'il exerce sur ces différents organismes et nous dise comment il envisage le fonctionnement et, éventuellement, l'évolution de ces caisses.

Depuis le dépôt de cet amendement, le président de la Fédération française du bâtiment, M. Didier Ridoret, m'a écrit pour m'informer, notamment, que cet organisme a entrepris une révision de l'organisation des caisses. Je vous donne lecture d'un passage de sa lettre :

« Etant particulièrement consciente, dans la conjoncture actuelle, de la nécessité de tout mettre en œuvre pour préserver ces emplois – ceux du bâtiment et des travaux publics – et, si possible, les développer, la profession conduit, depuis plusieurs semaines, une réflexion visant à maintenir l'activité de ses entreprises. Celle-ci pourrait se traduire par une mobilisation d'une partie des fonds disponibles qui pourrait atteindre environ cent millions d'euros, notamment dans le réseau des caisses de congés payés, pour créer un effet de levier favorisant le financement de travaux de bâtiment et de travaux publics. »

Cette proposition me paraît tout à fait intéressante, mais je souhaiterais entendre le Gouvernement à propos de l'amendement que j'ai déposé.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** La question posée par M. Jean Arthuis est singulièrement opportune. Il est de notre devoir de revisiter périodiquement tous ces dispositifs qui s'alimentent, même s'ils sont à base professionnelle, de quasi-prélèvements obligatoires. Il s'agit bien en effet de cotisations qui forment des éléments significatifs et permanents des prix de revient de ces entreprises.

Par ailleurs, je me réfère ici, monsieur le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, à une bonne vieille méthode de la direction du budget qui a fait ses preuves : la chasse aux trésoreries dormantes ! Pour ma part, j'ai toujours approuvé cette méthode. Il faut d'ailleurs avoir beaucoup d'imagination pour repérer des cibles différentes chaque année !

D'après la lettre que Jean Arthuis a citée, le président de la Fédération française du bâtiment envisage de mobiliser une partie des fonds disponibles des caisses de congés payés, à hauteur de 100 millions d'euros, pour favoriser la mise en place d'un outil professionnel de dynamisation des entreprises de son secteur. Sans doute est-ce là un circuit plus court que d'affecter cette somme au financement du plan de relance...

On peut donc en conclure que l'analyse et la proposition du président Jean Arthuis sont vraisemblablement fondées. Je suis moi aussi curieux d'entendre le Gouvernement à ce sujet.

En tout état de cause, il me semble impératif d'examiner en permanence ces dispositifs partenariaux pour les ajuster à la réalité et aux besoins lorsque les circonstances le permettent.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**M. Éric Woerth, ministre.** Vous soulevez une question très intéressante, monsieur Arthuis.

Ces caisses sont nombreuses, et l'on n'y voit pas très clair. J'ai pris contact avec mon collègue Brice Hortefeux, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, afin d'examiner les choses plus à fond.

Il convient en particulier de déterminer quelle est la trésorerie disponible et de définir le statut juridique de ces fonds. À la suite de l'audit qui a été lancé par le président de la Fédération française du bâtiment, nous souhaiterions que les responsables des différentes caisses puissent être entendus par la commission des finances du Sénat, en présence du ministre du travail, avant qu'une décision soit prise dans un sens ou dans un autre.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance.

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Ces caisses sont des associations relevant de la loi de 1901, et gèrent des fonds privés mutualisés.

**M. Philippe Marini, rapporteur général.** C'était déjà le cas du 1 % patronal.

**M. le président.** La parole est à M. Jean Arthuis.

**M. Jean Arthuis.** Je voudrais rassurer M. Devedjian : l'ancien article L. 223-16 du code du travail, abrogé par l'ordonnance 2007-329 du 12 mars 2007, stipulait que « les décrets fixent, en particulier, la nature et l'étendue des obligations des employeurs, les règles d'organisation et de fonctionnement des caisses ainsi que la nature et les conditions d'exercice du contrôle de l'État à leur égard »  
[*article L. 3141-30 du nouveau code du travail applicable au 1<sup>er</sup> mai 2008*].

**M. Patrick Devedjian, ministre.** Le contrôle, oui, mais un prélèvement ?

**M. Jean Arthuis.** Je le reconnais, mon amendement avait peut-être un caractère quelque peu provocateur, et il n'est pas passé inaperçu auprès des intéressés...

Quoi qu'il en soit, il faut tirer cette question au clair.

En effet, la situation n'est pas consolidée : il existe trente-deux caisses, mais j'ai vainement recherché un document qui synthétiserait l'ensemble de leurs avoirs et qui nous permettrait de nous faire une opinion.

Or il serait de bonne administration que le Gouvernement dispose d'une telle information. Peut-être les décrets en cause ont-ils prévu cela, mais je voudrais m'assurer de l'effectivité des obligations qu'ils contiennent.

Cela étant dit, sur la foi des précisions que les ministres viennent d'apporter, je retire cet amendement.

**M. le président.** L'amendement n° 36 est retiré.

### ANNEXE 3

## **DÉCRET N° 2009-493 DU 29 AVRIL 2009 RELATIF AUX MODALITÉS D'AFFILIATION AUX CAISSES DE CONGÉS PAYÉS DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS DE CERTAINES ENTREPRISES APPLIQUANT, AU TITRE DE LEUR ACTIVITÉ PRINCIPALE, UNE CONVENTION COLLECTIVE NATIONALE ÉTENDUE AUTRE QUE CELLES DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS**

**Article 1<sup>er</sup>.** - L'article D. 3141-12 du code du travail est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. D. 3141-12.-Dans les entreprises exerçant une ou plusieurs activités entrant dans le champ d'application des conventions collectives nationales étendues du bâtiment et des travaux publics, le service des congés est assuré, sur la base de celles-ci, par des caisses constituées à cet effet.

« Toutefois, lorsque l'entreprise applique, au titre de son activité principale, une convention collective nationale autre que celles mentionnées à l'alinéa précédent et sous réserve d'un accord conclu, conformément à l'article D. 3141-15, entre la caisse de surcompensation mentionnée à l'article D. 3141-22 et l'organisation ou les organisations d'employeurs représentatives de la branche professionnelle concernée, le service des congés peut être assuré par l'entreprise.

« Pour l'application du présent article, l'activité principale s'entend comme celle dans laquelle l'entreprise emploie le plus grand nombre de salariés. »

**Article 2.** - A l'article D. 3141-13 du même code, les mots : « aux 1° et 2° de l'article » sont remplacés par les mots : « au premier alinéa de l'article ».

**Article 3.** - L'article D. 3141-20 du code du travail est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art.D. 3141-20.-Dans les entreprises mentionnées à l'article D. 3141-12, dont l'activité principale relève du bâtiment, le service des congés des salariés déclarés est assuré par la caisse agréée pour la circonscription territoriale dans laquelle l'entreprise a son siège social.

« Dans les entreprises dont l'activité principale relève des travaux publics, ce service est assuré par une caisse à compétence nationale.

« Dans les entreprises qui relèvent du statut coopératif, ce service est également assuré par une caisse à compétence nationale. »

**Article 4.** - Le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

### Tableau comparatif

L'article D. 3141-12 du code du travail avant et après la publication du décret du 29 avril 2009 précité.

<b>Avant</b>	<b>Après</b>
<p>Dans les catégories d'entreprises suivantes, le service des congés est assuré par des caisses constituées à cet effet :</p> <p>1° Entreprises relevant du groupe 33 de la nomenclature définie en annexe du décret n° 47-142 du 16 janvier 1947 des entreprises, établissements et toutes activités collectives, à l'exception des numéros 33-411,33-430 en ce qui concerne la fabrication d'éléments de maison métalliques,33-561,33-751 en ce qui concerne la fabrication de paratonnerres et à l'exception du sous-groupe 33-8 ;</p> <p>2° Entreprises relevant du groupe 34 de la nomenclature, à l'exception du sous-groupe 34-9.</p>	<p>Dans les entreprises exerçant une ou plusieurs activités entrant dans le champ d'application des conventions collectives nationales étendues du bâtiment et des travaux publics, le service des congés est assuré, sur la base de celles-ci, par des caisses constituées à cet effet.</p> <p>Toutefois, lorsque l'entreprise applique, au titre de son activité principale, une convention collective nationale autre que celles mentionnées à l'alinéa précédent et sous réserve d'un accord conclu, conformément à l'article D. 3141-15, entre la caisse de surcompensation mentionnée à l'article D. 3141-22 et l'organisation ou les organisations d'employeurs représentatives de la branche professionnelle concernée, le service des congés peut être assuré par l'entreprise.</p> <p>Pour l'application du présent article, l'activité principale s'entend comme celle dans laquelle l'entreprise emploie le plus grand nombre de salariés.</p>

## ANNEXE 4

# DIAGNOSTIC DE FONCTIONNEMENT DU RÉSEAU CONGÉS INTEMPÉRIES BTP (NOTE DE SYNTHÈSE DU CABINET KPMG DU 10 OCTOBRE 2008)

### Diagnostic de fonctionnement du Réseau Congés Intempéries BTP Note de synthèse

Créées il y a plus de 70 ans pour répondre à des problématiques qui ont considérablement évolué, l'UCF et les Caisses de Congés Intempéries BTP font l'objet de vives critiques : elles sont devenues **inutiles, coûtent cher**, sont **génératrices de complexité, n'évoluent pas....**

Face à ces critiques, dont un grand nombre est aujourd'hui relayé par des sources extérieures, **l'UCF et les Caisses ont engagé un mouvement important de remise en cause** de leurs pratiques afin notamment de renforcer l'homogénéité des procédures, réduire les disparités de traitement, simplifier les relations avec les adhérents et les bénéficiaires. Des réformes ont été initiées sous l'autorité du Président Raub, notamment le redéploiement de **l'audit interne ainsi que des démarches de réflexion** visant à homogénéiser et rendre plus efficace le fonctionnement des Caisses. Ces réflexions ont débouché sur un **constat partagé de l'intérêt de la mise en commun de moyens entre les caisses** mais n'ont toutefois **pas permis de dégager une vision commune** sur la nécessité de modifier l'organisation de l'ensemble constitué de l'UCF et des Caisses.

Dans ce contexte, l'UCF et les caisses ont décidé de faire réaliser un « **diagnostic de fonctionnement du Réseau Congés Intempéries BTP** », devant permettre de :

- mesurer l'efficacité actuelle de l'organisation,
- apprécier la qualité des services rendus,
- appréhender l'environnement de contrôle corrélativement aux risques et critiques encourus et proposer des axes d'amélioration, afin, le cas échéant, d'optimiser ou de rationaliser l'organisation actuelle.



## Diagnostic de fonctionnement du Réseau Congés Intempéries BTP Note de synthèse

Les Caisses de Congés Intempéries BTP **remplissent globalement l'objet social** qui leur a été confié, **sans réclamations majeures** dans l'exécution du service rendu aux adhérents et aux bénéficiaires.

Néanmoins, dans le cadre de la mission de « diagnostic de fonctionnement » que vous nous avez confiée, nous avons identifié plusieurs **risques** principalement **liés** à :

- des déficiences en matière de **gouvernance**,
- une **qualité** inégale du **service rendu**,
- l'insuffisante **sécurité** des **systèmes d'information** dont la continuité n'est pas toujours garantie,
- l'**hétérogénéité des moyens** et des **coûts** y afférents,
- la mise en cause possible de la **responsabilité des administrateurs**,
- l'insuffisance du **suivi budgétaire** des Caisses.

Nous avons aussi constaté que l'**hétérogénéité des pratiques** au sein des caisses, l'**indépendance recherchée** par certaines d'entre-elles ainsi que l'**insuffisance de coordination et de contrôle** de la part de l'UCF **ne permettent pas** le fonctionnement de l'ensemble des caisses « **en véritable réseau** ». Cette situation génère un risque supplémentaire d'image, d'inefficacité et constitue un frein à la **transparence** et à l'opportunité d'établir des comptes combinés au niveau du Réseau.



## Diagnostic de fonctionnement du Réseau Congés Intempéries BTP Note de synthèse

Ces risques constituent une **menace globale** qui, non seulement fragilise chacune des caisses, mais représente surtout un **danger** pour l'**ensemble du régime Congés Intempéries**. Face à une telle situation, la **stratégie** ne peut être **que globale**. C'est en effet dans la **cohésion**, l'**unité** et la **cohérence** que le régime trouvera les ressources nécessaires pour **garantir sa légitimité** et sa **pérennité**.

Une stratégie possible aurait pu être de fonder cette unité sur la réduction du nombre de caisses, voire la mise en place d'une caisse unique.

Il nous a semblé cependant, que l'hétérogénéité des pratiques au sein des caisses **commandait prioritairement** d'élaborer **nos propositions** autour de la notion de réseau en vue d'en modifier l'organisation pour en garantir sa cohésion, sa transparence, sa sécurité et créer une dynamique de Réseau. Pour autant, ceci ne doit pas faire obstacle à toute initiative de regroupement provenant du Réseau.

Sur la base des constats partagés avec l'ensemble du réseau et de la **démarche de progrès** proposée par le Comité de Pilotage du projet « Diagnostic de fonctionnement du Réseau Congés Intempéries BTP », **le Conseil d'Administration de l'UCF du 25 septembre 2008** a :

- pris acte des 6 objectifs prioritaires et voté les axes de progrès associés tels que présentés ci-après,
- décidé qu'un plan d'actions serait élaboré par des groupes de travail sur chacun des 6 objectifs prioritaires. Le Conseil d'Administration du 5 décembre 2008 statuera sur l'ensemble de ces plans d'actions.



## Diagnostic de fonctionnement du Réseau Congés Intempéries BTP Note de synthèse

Les principaux axes de progrès pour permettre la réalisation des **objectifs prioritaires** sont les suivants :

### Objectif prioritaire 1 : mise en œuvre d'une gouvernance adéquate et respect des obligations légales et réglementaires au sein du réseau

- Les **décisions** du Conseil d'Administration de l'UCF **s'imposent aux caisses**, l'UCF dispose d'un pouvoir de sanction,
- Processus de **nomination des directeurs** avec l'accord de l'UCF,
- Assurance d'une **représentation équilibrée** des Organisations Professionnelles,
- **Interdiction** d'exercer des **mandats de représentation** dans des Conseils d'Administration de sociétés « à qualité » de représentant de caisse en raison des risques encourus
- Mise en place d'une **démarche éthique** : rédaction d'une charte éthique, création d'un comité d'éthique, d'un processus d'auto-évaluation /évaluation du Conseil d'Administration.

## Diagnostic de fonctionnement du Réseau Congés Intempéries BTP Note de synthèse

### Objectif prioritaire 2 : renforcer la transparence au sein du réseau

- Les **budgets d'investissement** des caisses font l'objet d'une **validation préalable par l'UCF**. Les **budgets de fonctionnement** devront répondre à des **critères définis par l'UCF**.
- Mise en place d'un **reporting mensuel des caisses vers l'UCF**, et d'un **processus de clôture** permettant l'établissement des comptes agrégés du Réseau,
- Définition d'une **politique** en matière de frais de **fonctionnement** et de **déplacement**,
- **Mise en place** d'une communication homogène au sein du réseau et prise en compte des attentes des parties prenantes

### Objectif prioritaire 3 : sécuriser le dispositif : mise en place d'un cadre de contrôle interne

- Mise en place dans les caisses d'un **cadre de Contrôle Interne** y compris un système de **gestion des risques** défini par l'UCF, revue des principes de séparation des tâches, des délégations...
- **Renforcement** de la fonction **audit interne**,
- Etablissement d'un **cadre de gestion** limitant les risques en matière financière,
- Mise en place systématique de gestion des **sauvegardes** et de solutions de **continuité d'exploitation**

## Diagnostic de fonctionnement du Réseau Congés Intempéries BTP

### Note de synthèse

#### Objectif prioritaire 4 : harmoniser les fonctionnements au sein du réseau

- Les modifications des **taux de cotisations** seront faites en accord avec l'UCF,
- **Harmonisation** des procédures opérationnelles des caisses,
- Remplacement des 18 systèmes d'information actuels par un **système unique** à horizon d'environ 5 ans,
- Création de **pôles de compétences** permettant de rassembler sous le pilotage de l'UCF, les « meilleures compétences » dont le réseau a besoin pour concevoir, développer et mettre en œuvre l'organisation du Réseau de demain.

#### Objectif prioritaire 5 : dispenser une qualité de service homogène au niveau du réseau

- Mise en place d'une **politique de Contrôle Externe** de niveau Réseau,
- Mise en œuvre d'une démarche qualité (**charte d'engagement de services** de niveau Réseau, indicateurs clés de qualité...)
- Respect de la réglementation liée aux congés et harmonisation des mises en œuvre...

#### Objectif prioritaire 6 : réaliser des économies de moyens

- Création de **Centres de Services Partagés** rassemblant au sein du Réseau et sous le pilotage de l'UCF, les moyens des services communs à l'ensemble des caisses : informatique, centre d'appel, achats, communication...

## ANNEXE 5

### COURRIER DU 16 OCTOBRE 2009 DE M. XAVIER DARCOS, MINISTRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA VILLE



MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES,  
DE LA FAMILLE, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA VILLE

*Le Ministre*



*Paris le* **16 OCT. 2009**

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu me transmettre la note d'étape relative à la gouvernance et à la gestion des caisses des congés payés du bâtiment et des travaux publics et je vous en remercie.

Les leviers de modernisation et les objectifs ambitieux que vous avez définis à destination de ces organismes participent de la politique de changement souhaitée tant par le ministère que par les caisses elles-mêmes.

Sensible à vos suggestions et soucieuse d'asseoir sa légitimité, l'Union des caisses de France nous a fait part de son projet de réorganisation interne ainsi que de sa volonté de prendre une part active dans le plan de relance de notre économie.

Les observations et recommandations formulées ont fait l'objet d'un examen approfondi de la part de mes services et ont permis de répertorier les actions d'ores-et-déjà mises en place par l'Union des caisses de France pour répondre aux objectifs d'efficience et de transparence des caisses de congés payés.

J'ai en conséquence le plaisir de vous adresser une note faisant état des mesures envisagées ou réalisées par l'Union des caisses de France conformément à vos recommandations ainsi que des éléments de réponse du ministère du travail.

J'espère que cet état des lieux et les réflexions qu'il appelle participeront utilement à la démarche que vous avez initiée.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Bien cordialement*

Xavier DARCOS

Monsieur Jean ARTHUIS  
Président de la Commission des Finances  
Sénat  
15, rue de Vaugirard  
75291 PARIS CEDEX 06

**Eléments de réponse aux observations et recommandations de la note d'étape sur  
la gouvernance et la gestion des caisses de congés payés du bâtiment et des travaux**

**Observations et recommandations relatives au montant et à la mobilisation des réserves de trésorerie des caisses :**

La note d'étape souligne que « le montant des réserves doit être maintenu au strict niveau nécessaire au bon fonctionnement du régime, les excédents devant être redistribués en priorité aux adhérents et vers des actions d'intérêt général ».

S'agissant du **montant des réserves de trésorerie**, l'UCF propose de réduire de 50 à 35 jours maximum le niveau des réserves. La mesure doit être avalisée par le conseil d'administration de l'UCF le 25 septembre 2009.

Eléments de réponse du ministère : la réduction du niveau des réserves, dans la mesure où elle n'obère pas le bon fonctionnement des caisses et la sécurité des droits à congés des salariés, préserve la trésorerie des entreprises cotisantes et est pertinente. Les caisses devront procéder à une évaluation précise de l'impact de cette mesure conduisant, le cas échéant, à modifier ce seuil.

S'agissant de la **mobilisation des réserves de trésorerie** pour participer au plan de relance, l'UCF a sollicité l'agrément du ministère sur deux dérogations aux règles prudentielles de placements de ses fonds afin de pouvoir mobiliser 150 millions d'euros pour soutenir l'activité BTP, notamment dans le domaine de la construction-réhabilitation d'HLM.

Eléments de réponse du ministère : les demandes de dérogations aux règles prudentielles de placement ont fait l'objet en vue de leur agrément d'une demande d'expertise adressée à la DGTPPE. Cette analyse devrait être conclue très prochainement et, sous réserve du positionnement définitif du ministère en charge de l'économie, conduire à autoriser rapidement les dérogations aux règles prudentielles de placement sollicitées.

**Observations et recommandations relatives à la situation des entreprises multi-activités :**

La note d'étape souligne l'importance d' « observer l'application concrète des nouvelles règles définissant l'affiliation obligatoire aux caisses de congés payés du BTP » depuis la publication du décret du 29 avril 2009.

L'UCF a transmis au ministère un bilan d'étape chiffré des dossiers de demande de désaffiliation reçus et traités (cf. pièce jointe).

Eléments de réponse du ministère : sur un plan quantitatif, les demandes de désaffiliation ont été globalement assez limitées. Parmi les dossiers difficiles, relayés notamment par l'association de défense des entreprises pénalisées par l'affiliation à une caisse de congés payés du bâtiment (ADEPACOPAB) et qui ont été suivis au cas par cas par la DGT et l'UCF, une solution acceptée par les parties a pu être trouvée dans la très grande majorité des cas. Seul le dossier des « ramoneurs d'Alsace » suscite un blocage non surmonté.

**Observations et recommandations relatives au recouvrement des cotisations et à la distinction à opérer entre les prélèvements obligatoires et facultatifs.**

La note d'étape souligne qu'il est important « d'éviter que les poursuites engagées par les caisses ne conduisent, à elles seules, les entreprises vers des procédures de redressement et de liquidation judiciaire » et que « les prélèvements effectués par les caisses doivent être clairement identifiés (...) au regard de leur caractère obligatoire ou non ».

S'agissant de la **procédure de recouvrement**, l'UCF pointe l'arbitrage difficile entre l'efficacité du recouvrement et la prise en compte des difficultés des entreprises. L'UCF est cependant ouverte à l'instauration d'un mécanisme de recours gracieux auprès de l'autorité de tutelle.

Eléments de réponse du ministère: Il importe que le réseau des caisses de congés payés formalise en interne les mécanismes alternatifs aux poursuites et d'anticipation des difficultés de paiement des entreprises. S'agissant de la mise en œuvre d'un mécanisme de recours gracieux, il pourrait conduire à un positionnement délicat du ministère qui aurait à se positionner sur des considérations de gestion opérationnelle des caisses et sur la situation d'entreprises individuelles. La mise en œuvre d'un mécanisme de recours gracieux n'apparaît donc pas souhaitable. En revanche, l'élaboration d'un bilan annuel par l'UCF des difficultés de paiement des entreprises et des suites qui ont pu être données devrait être privilégiée.

S'agissant de la **distinction des cotisations** obligatoires et des cotisations liées à la collecte des cotisations professionnelles pour les entreprises adhérentes, l'UCF a soumis à l'agrément du ministère un projet de bordereau distinguant clairement les deux types de cotisations.

Eléments de réponse du ministère : Le bordereau proposé par l'UCF répond à la problématique et a reçu l'agrément du ministère (cf. courrier du ministère en pièce jointe).

#### **Observations et recommandations relatives à la gouvernance des caisses :**

La note d'étape pointe la nécessité d'une « réflexion sur une ouverture des conseils d'administration des caisses à des personnalités extérieures et à des représentants des salariés ».

S'agissant de la **représentation des salariés** dans les conseils d'administration, l'UCF souligne l'opposition de la FFB, FNTP et de la FNSCOP au motif que les caisses gèrent des cotisations patronales. La CAPEB n'est en revanche pas hostile à une telle mesure.

Eléments de réponse du ministère: la représentation des salariés au sein des conseils d'administration est une idée qu'il convient d'étudier.

S'agissant de l'**élargissement des conseils d'administration** des caisses à des personnalités extérieures, l'UCF est favorable à la présence d'un représentant de la tutelle.

Eléments de réponse du ministère: cette proposition doit faire l'objet d'un examen approfondi dans la mesure où elle modifie en profondeur le positionnement de la tutelle vis-à-vis des caisses. Si l'association d'un représentant de l'Etat au conseil d'administration des caisses ne doit pas se résumer à une présence formelle, elle implique un accroissement des capacités d'analyse et de suivi de l'activité des caisses difficilement réalisable à organisation constante. Si cette option devait être retenue, elle exige un renforcement des moyens affectés au sujet et une diversification des compétences mobilisées (expertise comptable et financière notamment). En tout état de cause, le positionnement du représentant de l'Etat au sein des conseils d'administration devrait être bien précisé.

#### **Observations et recommandations relatives à la transparence de la gestion et à la présentation de comptes consolidés :**

La note d'étape rappelle l'objectif de transparence que se sont fixées les caisses, notamment s'agissant de la production de comptes consolidés et synthétiques.

L'UCF s'engage à une certification systématique des comptes par un commissaire aux comptes et à leur publicité.

Eléments de réponse du ministère : l'engagement de l'UCF en vue d'une plus grande transparence doit être traduit en actions concrètes vis-à-vis du réseau des caisses (exigence de certification des comptes par un expert comptable par exemple) et mis en œuvre rapidement. S'agissant de la publicité de comptes, le principe en est arrêté et la réflexion sur ses modalités est en cours avec l'UCF.

## 1 BILAN : NOMBRE DE DOSSIERS REÇUS ET TRAITES

Depuis la date d'entrée en vigueur du décret du 29 avril 2009, on a enregistré seulement 100 dossiers parmi lesquels 53 demandes de désaffiliations ont été satisfaites, 15 refusées, 28 en cours d'examen.

<b>INCIDENCES DU DECRET DU 29 AVRIL 2009</b>	
<b>Chiffrage des dossiers</b>	
1 Nombre de dossiers dont les caisses ont été saisis	100
2 Désaffiliations acceptées	53
3 Désaffiliations refusées	15
4 Accord sur maintien affiliation	4
5 En cours	28

<b>SECTEURS D'ACTIVITE DES ENTREPRISES</b>	
1 UIMM Métallurgie	26
2 FFPV Miroitiers	5
3 UNEP Paysagistes	1
4 Plasturgie	6
5 FIBC Bois	6
6 SNAPB Traitement des charpentes en bois	2
7 SNEFCCA frigoristes	13
8 FICOME	3
9 GPMSE	5
10 Ramonage	6
11 Activité non BTP couplée avec pose d'enseignes	4
12 Activité BTP couplée avec ameublement	3
13 Négoce quincaillerie, audiovisuel couplé avec BTP	3
14 Magasins prestataires de services en installation de cuisines domestiques	1
15 Propreté	1

<b>IMPACT DU DECRET DE 2009 EN PERTE D'EFFECTIFS AU 1<sup>er</sup> septembre 2009</b>	
Salariés d'ores et déjà perdus	444
Salariés dont la perte est probable	491

Précédemment, avant le décret du 29 avril 2009, la situation au regard de l'effet des protocoles en nombre d'entreprises concernées et en perte d'effectifs déclarés avait été évaluée avec les résultats du tableau ci-dessous :

<b>IMPACT DES PROTOCOLES AU 10 FEVRIER 2009</b>		
	Nombre d'entreprises	Effectifs perte prévisible
Plasturgie	42	1031
FIBC	13	323
SNAPB	15	109
UIMM	11	76
GPMSE	20	350
FICOME	17	212
SNEFCCA	42	140
UNEP	7	48
Total	167	2289

En commentaire, on relève la faiblesse de l'effectif qui cesse d'être déclaré ou dont la déclaration ne sera pas demandée, compte tenu du décret, comme cela était déjà le cas des protocoles.



Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville



Direction  
générale du travail  
Sous-direction des relations  
individuelles et collectives du  
travail  
Bureau de la durée et des  
revenus du travail  
39-43, Quai André-Citroën  
75902 Paris Cedex 15  
Téléphone : 01 44 38 26 15  
Télécopte : 01 44 38 26 23

Monsieur Pierre-Yves TANGUY,  
Directeur général de l'Union des caisses de  
France du réseau Congés Intempéries BTP  
105 Boulevard Pereire  
75017 PARIS

D 0 9 3 2 1 7  
Paris, le 24 SEP. 2009

Affaire suivie par : Florence FAYASSON  
Tél : 01 44 38 26 16  
Mél : florence.fayasson@dgt.travail.gouv.fr

Objet : Agrément du bordereau d'appel par les caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics des cotisations professionnelles destinées aux organisations professionnelles de la branche.

Monsieur le directeur général,

Par courrier en date du 7 septembre 2009, vous avez bien voulu me soumettre, pour agrément, le projet de bordereau d'appel par les caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics des cotisations professionnelles destinées aux organisations professionnelles de la branche.

L'élaboration de ce document fait suite à l'engagement du ministère du travail, lors de l'élaboration des protocoles d'accord entre l'UCF et les différentes organisations professionnelles représentées au sein de l'Association de défense des entreprises pénalisées par l'affiliation à une caisse de congés payés du bâtiment (ADEPACCOBAP), puis des décrets des 11 mai 2007 et 29 avril 2009, d'améliorer les conditions de cette collecte dans le sens d'une plus grande lisibilité et transparence pour les entreprises adhérentes.

En effet, en application de l'article 2 des Statuts-types des caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics tels qu'agréés par le ministre chargé du travail, les caisses peuvent, à l'occasion de leur fonctionnement, apporter le concours de leurs services aux organismes professionnels membres de droit, ainsi que, sur décision du conseil d'administration, aux institutions, œuvres ou organismes créés ou à créer à l'usage des professions du bâtiment et des travaux publics.

A cet égard, sont membres de droit : la Fédération nationale du bâtiment (FNB), la Fédération nationale des travaux publics (FNTP), la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) et la Fédération nationale des sociétés coopératives de production du bâtiment et des travaux publics (FNSCOP).

Si les caisses de congés payés du réseau « Congés intempéries BTP » sont donc juridiquement habilitées à collecter ces cotisations professionnelles pour le compte des organisations professionnelles de la branche, il convient que la collecte de ces cotisations soit opérée auprès des seuls adhérents aux organisations professionnelles concernées et que les entreprises soient bien informées du lien entre la cotisation prélevée et l'adhésion ou l'appartenance audit groupement.

Compte tenu de ces éléments, il m'apparaît que le projet de bordereau présenté par l'UCF fait apparaître, de façon claire :

- d'une part, la différence de nature juridique entre les cotisations réglementaires (congés, intempéries, OPPBTP) et les cotisations professionnelles, puisque ces différentes cotisations figurent dans des rubriques distinctes ;
- et, d'autre part, le lien entre l'adhésion ou l'appartenance de l'employeur à l'organisation professionnelle concernée et la cotisation collectée.

En conséquence, il recueille mon agrément.

Il appartiendra à l'UCF de veiller à l'utilisation par toutes les caisses du réseau « Congés intempéries BTP » de ce bordereau d'appel à cotisations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le directeur général, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Directeur Général du Travail

Jean-Denis COMBEXELLE

Exemple



Siège social : 22 rue de Dantzig - Paris 15<sup>e</sup> Téléphone : 01 44 19 25 00  
Adresse postale : 75756 PARIS CEDEX 15 Télécopie : 01 44 19 28 90  
N° SIRET : 78462134400018 Internet : www.ccpbrp.fr

**Déclaration de salaires du 01/01/2009 au 31/01/2009**  
A retourner avant le 28/02/2009

SOC DUPONT  
3 R PIERRE ET MARIE CURIE  
94430 CHENNEVIÈRES SUR MARNES

SERVICE ADHÉRENT  
Dossier N° 0123456 00 G  
SOC DUPONT

REF 0109 01956627863  
Téléphone : 01 44 19 26 09

SI VOUS N'AVEZ VERSÉ AUCUN SALAIRE,  MOTIF ..... DATE ..../../.....  
pour cette période, cocher la case ci-contre

Nombre de salariés présents le dernier jour du mois hors apprentis ..... Nombre d'apprentis .....

Total brut des salaires avant tout abattement **A\*** ..... Total des salaires plafonnés déclarés à l'URSSAF **B\*** .....

COTISATIONS	SALAIRES (* sans les centimes)	TAUX	COTISATIONS (arrondis à l'euro le plus proche)
Congés payés 01	BRUT	x 19.600 %	, 0 0
OPPBTP 03	BRUT x 1.1314	x 0.110 %	, 0 0
APAS BTP 05	BRUT	x 0.400 %	, 0 0
Intérimaires S.O. 14	PLAFONNE	x 0.180 %	, 0 0
OPPBTP Intérimaires <sup>(1)</sup> 33	x 10.90	x 0.110 %	, 0 0
<b>COTISATIONS PROFESSIONNELLES</b> (dues en raison de votre appartenance à l'organisation professionnelle mentionnée)			
Professionnelle FFB 07	BRUT	x 0.700 %	, 0 0
Professionnelle CAPEB 16	BRUT	x 0.700 %	, 0 0

(1) Nombre d'heures du personnel intérimaire

TOTAL COTISATIONS ..... 0 0  
 SOLDE DE VOTRE RELEVÉ DU ..... 0 0  
 TOTAL À RÉGLER **C** ..... 0 0  
 A reporter sur votre coupon

**A\*** Zones obligatoires

**À JOINDRE IMPÉRATIVEMENT À VOTRE CHÈQUE**

**⚠** Nous ne pouvons pas traiter les déclarations reçues par fax, copie, etc.

COMMENTAIRES

TOTAL RÉGLÉ **C**

A  M  H  B   
Cases réservées à la Caisse.

NE RIEN INSCRIRE EN DEHORS DES CASES

## ANNEXE 6

**COURRIER DU 30 SEPTEMBRE 2009 DE MM. DIDIER RIDORET,  
PATRICK BERNASCONI, JACQUES PETEY ET JEAN-JACQUES RAUB,  
PRÉSIDENTS DE LA FFB, DE LA FNTP, DES SCOP ET DE L'UCF**



Monsieur Jean ARTHUIS  
Président de la Commission des Finances  
Palais du Luxembourg  
15 rue de Vaugirard  
75291, PARIS Cedex 06

Paris, le 30 septembre 2009

Monsieur le Président,

Vous avez présenté le 3 juin dernier, devant la Commission des Finances du Sénat, une communication sur les caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics, pour la préparation de laquelle vous avez bénéficié de l'entière collaboration des services de l'Union des Caisses de France.

Vous avez souhaité connaître les remarques que nous étions susceptibles de faire sur cette communication et les recommandations qu'elle contient.

C'est bien volontiers que les Présidents des organisations professionnelles signataires, ainsi que le Président de l'UCF, mandaté à cet effet, le 25 septembre 2009, par les trente deux présidents de caisses réunis en Conseil d'administration, vous les communiquent dans le document joint.

Dans votre présentation, vous avez souligné que la gestion du régime des congés payés n'était pas en cause ... tout en recensant certaines des critiques qui lui sont adressées.

Depuis 70 ans, l'amélioration du fonctionnement du réseau vers une qualité optimale de service a toujours été une priorité. Elle est parfaitement lisible, comme en témoignent les récentes études de satisfaction réalisées auprès des entreprises et des salariés. Effectivement en mai - juin 2009, 90 % des entreprises et 95 % des salariés expriment leur satisfaction sur le service que nous leur rendons. Vous en trouverez une synthèse et le détail en annexe.

Ceci n'entame en rien la détermination qui est la nôtre à poursuivre dans cette voie d'une adaptation permanente aux nouvelles exigences des entreprises et des salariés.

Le diagnostic de fonctionnement réalisé voici 18 mois s'inscrivait dans cette démarche. Outil prospectif, il a permis d'organiser et de prioriser les étapes d'un processus de modernisation. A cet égard, vous avez bien voulu reconnaître la célérité des actions engagées par le Réseau des caisses, de sa propre initiative, qui se traduit par un vaste plan. Il constitue désormais le fil conducteur de notre stratégie de développement vers une nouvelle organisation, tendant à améliorer notre gouvernance, notre gestion et la qualité du service rendu.

Demeurant à votre disposition pour vous apporter les précisions que vous pourriez souhaiter,

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre parfaite considération.



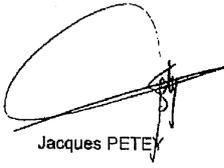
Didier RIBORET

Président de la Fédération Française du Bâtiment



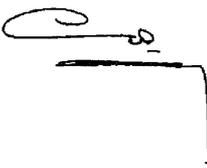
Patrick BERNASCONI

Président de la Fédération Nationale des Travaux Publics



Jacques PETEY

Président de la Fédération Des SCOP du BTP



Jean-Jacques RAUB

Président de l'Union des Caisses de France du Réseau Congés Intempéries BTP



**REPONSE AUX RECOMMANDATIONS FORMULEES DANS LE RAPPORT PRESENTE DEVANT  
LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT PAR LE PRESIDENT JEAN ARTHUIS LE 3 JUIN  
2009**

Avant de répondre aux recommandations figurant dans ce Rapport et, en complément des réponses qui vous ont été apportées au cours de nos échanges, nous nous permettons de faire quelques remarques sur certaines critiques ou observations.

**LES CHIFFRES CLES**

En présentant les chiffres clés du régime, le rapport indique que « les comptes des caisses font, en principe, l'objet d'une certification par un commissaire aux comptes et, le cas échéant, d'un rapport d'un censeur, soit adhérent à la caisse, soit professionnel ».

Nous souhaitons préciser que si, à la date du diagnostic de KPMG, c'est-à-dire voici 18 mois, 24 caisses faisaient certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes, toutes les autres les soumettaient à l'examen d'un censeur professionnel choisi sur la liste des commissaires aux comptes. Les censeurs, adhérents de la caisse, quand il en existe, interviennent en sus de ces contrôles de commissaires aux comptes et non à leur place.

**DES TAUX DE COTISATION ET DES FRAIS DE GESTION DIFFERENTS SELON LES CAISSES**

Le Rapport évoque également que « les différences constatées de taux de cotisations entre caisses emportent des conséquences concrètes sur le niveau des charges salariales et sur la trésorerie des entreprises ».

Il est exact que les écarts de taux de cotisations peuvent atteindre plus de deux points en Métropole et emportent donc des conséquences sur le niveau, non pas des charges salariales mais des cotisations patronales.

Ceci étant, il convient de relativiser ces conséquences dans une profession où bien d'autres éléments interviennent, localement, sur les coûts salariaux d'une entreprise. C'est ainsi, notamment, que les accords de salaires sont négociés dans le BTP au niveau régional pour

les ouvriers et les agents de maîtrise, seuls les cadres voyant les accords négociés au niveau national.

Les écarts entre les salaires minimum ouvriers des différentes régions varient ainsi de 9 à 24 %, en allant du plus petit au plus grand coefficient et, pour les agents de maîtrise, de 5,7 % à 11,4 %. Ces écarts, on le voit, sont bien plus importants que les différences de taux de cotisation aux caisses.

Il convient également de souligner que la remise en cause de cette diversité de taux, qui n'est que le reflet de la réalité de la diversité des coûts de congés d'une caisse à l'autre, elle-même conséquence de la population bénéficiaire des congés (selon son âge et son ancienneté, le coût du congé d'ancienneté est plus ou moins important ; le turn-over des salariés joue sur le coût de la prime de vacances qui est conditionné par un minimum d'heures de travail dans l'année ; la part de salariés d'origine étrangère influe sur le recours au fractionnement...), aurait pour effet d'augmenter le coût des cotisations congés des entreprises situées dans les régions où les coûts de congés sont aujourd'hui les plus faibles.

Le rapport évoque, par ailleurs, le cas particulier des caisses des DOM en s'interrogeant sur : *"le différentiel de trois points entre la moyenne des taux des DOM par rapport à la moyenne des taux pratiqués en métropole (qui) ne correspond qu'à un différentiel de 15 %. Or, le taux des charges patronales exonérées outre-mer est de l'ordre de 30 %. Si cette diminution était intégralement appliquée aux taux de cotisations de congés payés, ceux-ci s'établiraient, en théorie, dans une moyenne de 13,9 % dans les DOM ..."*

Cette affirmation ne prend pas compte la réalité, pour deux raisons :

- En premier lieu, le taux, calculé en pourcentage du salaire brut, des charges patronales ne fournit pas une mesure correcte de l'avantage résultant de l'exonération. Pour l'obtenir, il convient de rapporter le montant des charges exonérées à la totalité du coût salarial (salaire brut + charges patronales avant exonération) ;
- En second lieu, le taux des charges patronales exonérées varie avec le niveau des salaires (la part des salaires supérieure à 1,3 SMIC ne bénéficie d'aucun allègement) et avec la taille de l'entreprise (le taux d'exonération est réduit de moitié lorsque l'entreprise emploie plus de 50 salariés).

Ainsi, dans le meilleur des cas (celui d'une petite entreprise pratiquant de bas salaires), la réduction du coût salarial n'est que de l'ordre de 20%. Mais, dans le cas des caisses de congés payés, l'analyse des congés liquidés par la caisse des Antilles et de la Guyane au cours de la campagne 2008-2009 montre que l'économie réalisée, du fait des allègements de charges, n'est que de 10,95% du coût des congés.

Cette étude complète figure en annexe du présent document.

## **LA DEROGATION AUX REGLES D’AFFILIATION POUR LES ENTREPRISES MULTI-ACTIVITES**

Le rapport souligne que la publication du décret du 29 avril 2009 constitue une avancée demandée par de nombreuses entreprises dont l’activité principale ne concerne ni le Bâtiment, ni les Travaux Publics et il s’interroge sur le nombre d’entreprises concernées et les pertes induites de cotisations pour les caisses.

Nous vous avons communiqué, au printemps, notre évaluation de l’impact de cette évolution des règles d’affiliation aux caisses de congés du BTP, réalisée à partir des conséquences des protocoles signés, en 2007, avec les organisations professionnelles concernées par ce dossier.

Ces protocoles permettaient aux entreprises dont l’activité était accessoire (moins de 10% du chiffre d’affaires), ou exerçaient une activité relevant des professions de la sécurité électronique et de la communication d’entreprise, de ne plus être affiliées aux caisses.

Au bout de plus d’un an d’application de ces protocoles, moins de 200 entreprises employant 2 000 salariés, avaient demandé et obtenu leur désaffiliation des caisses.

En extrapolant ces données, il nous était apparu raisonnable d’estimer le nombre d’entreprises concernées entre 1 000 et 2 000, chiffre à comparer aux 210 000 entreprises affiliées.

A ce jour, 100 demandes de désaffiliations ont été reçues, représentant 905 salariés, chiffres qui confirment que nos prévisions constituaient une évaluation prudente et même vraisemblablement surestimée.

## **LE DIAGNOSTIC DE FONCTIONNEMENT DES CAISSES**

Le rapport souligne le fait qu’il appartient au régime spécifique de congés payés du BTP de démontrer la légitimité et la qualité de son service auprès des entreprises et des salariés.

Le réseau des caisses est particulièrement sensible à cette nécessité de démontrer au quotidien la légitimité et la qualité de son service auprès des entreprises et des salariés.

A cet égard, nous procédons régulièrement à des études de satisfaction menées localement ou nationalement.

L’UCF vient ainsi de faire procéder, au printemps, à deux études nationales, l’une auprès des entreprises, l’autre auprès des salariés. La réalisation de ces Baromètres a été confiée au même prestataire qu’en 2006, la société GMV Conseil, organisme indépendant spécialisé dans la réalisation de ce type d’études, pour le compte de clients publics ou privés (la liste de ses références figure également en annexe, ainsi que les résultats complets de ces enquêtes).

En synthèse, il importe de souligner que :

- S'agissant du Baromètre réalisé auprès des entreprises :
  - Le niveau de satisfaction globale atteint la note de 14,6 (sur 20), stable par rapport à l'enquête de 2006 (14,7).
  - 90 % des entreprises sont positives : tout à fait satisfaites (23 %) ou plutôt satisfaites (67 %). Seules 6 % se disent plutôt pas satisfaites et 3 % pas du tout.
  - 87 % considèrent que l'intervention de la caisse constitue une garantie pour le salarié. 77 % que cela permet d'éviter des conflits avec les salariés. 76 % que cela évite de multiplier les déclarations à de multiples interlocuteurs. 69 % que cela permet de se consacrer à des tâches plus importantes, mais 32 % que cela permet de faire des économies.
- S'agissant du Baromètre réalisé auprès des salariés :
  - Une satisfaction globale élevée, avec une note moyenne de 15,7 sur les 3 catégories de salariés interrogées (ouvriers, ETAM et cadres), avec une quasi absence de notes négatives.
  - 95 % des salariés sont positifs : tout à fait satisfaits (43 %) ou plutôt satisfaits (52 %). Seuls 3 % se disent plutôt pas satisfaits et 2 % pas du tout satisfaits.
  - 92 % estiment que l'intervention de la caisse permet de pouvoir « effectivement prendre » ses congés. 94 % qu'elle garantit l'exactitude du calcul des congés. 95 % qu'elle garantit le respect des droits et 92 % qu'elle garantit une égalité de traitement entre salariés.

Ces résultats témoignent du bon niveau de satisfaction des entreprises et des salariés quant à la prestation qui leur est apportée par les caisses et sur leur raison d'être.

Le Rapport a également pris acte des modalités d'encadrement des placements financiers.

A cet égard, nous souhaitons porter à votre connaissance la performance du rendement des placements des caisses, sur l'exercice clos au 31 mars 2009, qui ressort à : 1.75 %.

Le Rapport encourage enfin le réseau à mettre en œuvre le plan d'actions, engagé en 2008 par l'UCF, tendant notamment à renforcer la transparence de gestion, à harmoniser les pratiques et à réduire les disparités.

Ce plan d'actions, témoigne de la volonté du réseau de faire évoluer ses pratiques chaque fois que cela est nécessaire. Il répond ainsi à la plupart des recommandations que vous avez bien voulu nous faire en matière de transparence, d'amélioration de la gouvernance, d'harmonisation...

A cet égard, nous souhaitons souligner que dans le cadre de ces travaux d'harmonisation, décision a été prise de supprimer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, les frais de dossier dont vous aviez noté les disparités.

Ce plan d'actions est décliné au sein de 12 pôles de compétences qui travaillent activement à sa mise en œuvre.

#### **LES REPONSES DU RESEAU AUX RECOMMANDATIONS FORMULEES DANS LE RAPPORT**

- a. La 1<sup>ère</sup> recommandation porte sur le fait que « Si la gestion du régime des congés payés n'est pas en cause, l'objectif de transparence que se sont fixées les caisses doit tendre vers la présentation de comptes consolidés et synthétiques, l'élaboration d'un suivi mensuel de l'état de la trésorerie et de la valeur du patrimoine, y compris immobilier, des caisses ».
- S'agissant de l'amélioration de la transparence financière, nous souhaitons rappeler que les caisses respectent scrupuleusement les obligations légales qui sont actuellement les leurs : arrêté des comptes par leur Conseil d'administration, approbation par leur assemblée générale, transmission des comptes à l'autorité de tutelle.
- Aucune autre obligation ne pèse actuellement sur elles, pas plus, à notre connaissance, que sur les autres organismes sociaux.
- Pour autant, les caisses ont depuis longtemps souhaité renforcer leur gouvernance en ce domaine en faisant certifier leurs comptes, pour la très grande majorité d'entre elles (vingt quatre), par des commissaires aux comptes ou les faire contrôler, pour les autres (huit), par des censeurs professionnels inscrits sur la liste des commissaires aux comptes.
- En 2008, le réseau des caisses a également décidé de mettre en œuvre les mesures découlant de la loi du 20 août 2008 et attend pour ce faire la sortie, qui semble imminente, des décrets d'application. Il a ainsi acté le principe de la systématisation

de la certification des comptes par un commissaire aux comptes. Les huit caisses concernées ont, en conséquence, d'ores et déjà, entamé le processus d'évolution statutaire nécessaire à la transformation de la mission de censeur professionnel en mandat de commissaire aux comptes. Dans ce cadre également, les comptes des caisses seront publiés et accessibles à tous.

- Par ailleurs, le réseau des caisses a décidé de mettre en place un reporting permettant d'avoir, prochainement, un suivi mensuel de la trésorerie consolidée des caisses.
- Enfin, nous avons fait procéder à une évaluation, par des professionnels, du patrimoine immobilier des caisses, qui est destiné à leur fonctionnement. Celle-ci se monte à, environ, 115 Millions €.

- b. La 2<sup>e</sup> recommandation porte sur le montant des réserves qui « doit être maintenu au strict niveau nécessaire au bon fonctionnement du régime, les excédents devant être redistribués en priorité aux adhérents pour l'exercice écoulé et vers des actions d'intérêt général pour les excédents antérieurs ».

Le rapport a souligné la bonne santé financière du régime dont témoigne la progression des réserves sur les dernières années.

Il est un fait que le résultat technique du réseau s'est amélioré ces dernières années.

Ceci s'explique par la bonne santé économique du secteur au cours des 10 dernières années. Durant ces périodes économiquement favorables, le coût du congé diminue, du fait du rajeunissement des effectifs qui en résulte et qui a pour effet de réduire le coût des congés d'ancienneté. Par ailleurs, l'année de leur embauche, les salariés entrant dans la profession peuvent ne pas avoir de droit à la prime de vacances de 30% sur leurs congés (qui est conditionné par une période d'emploi minimum au cours de l'année) ou à des congés de fractionnement. Enfin, dans ces périodes, le coût des charges sociales pesant sur les congés que payent les caisses a, naturellement, tendance à diminuer.

A l'inverse, en période de difficultés économiques, le mouvement inverse se vérifie. Les charges sociales augmentent, les salariés entrés dans la profession commencent à bénéficier des congés d'ancienneté... et les coûts techniques augmentent. C'est ce que la profession a connu dans les périodes de récession des années 1991 à 1998.

Ainsi, les réserves sont reconstituées dans les périodes favorables, puis soit les excédents sont redistribués, soit les taux de cotisations sont réduits. Ainsi, entre 2003 et 2008, les caisses ont procédé à des rétrocessions (32 rétrocessions en 5 ans, représentant 220 M€), et à des baisses de taux (23 caisses ont diminué leur taux entre le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et le 31 décembre 2008 avec une baisse moyenne de 0,49 %).

Les caisses ont pour préoccupation, comme vous l'avez souligné, d'éviter de trop fortes fluctuations dans les taux de cotisations, notamment dans les périodes économiquement difficiles. Cette préoccupation s'explique tout particulièrement dans un secteur dans lequel les entreprises ont besoin, parce que s'engageant au niveau de leurs offres de prix sur de longues durées, d'une stabilité et d'une bonne visibilité quant à leurs charges.

Pour autant, le Réseau des caisses s'est inscrit depuis plusieurs années dans une démarche, de plafonnement, puis de réduction de ces réserves aujourd'hui fixé à 50 jours maximum. Le Conseil d'administration de l'UCF, réuni le 25 septembre, vient de franchir une nouvelle étape en ce sens, en approuvant la réduction du plafond de réserves, à 35 jours.

Ceci correspondra à une réduction du montant des réserves des caisses, d'un montant de 749 millions € au 31 mars 2009, à 598 millions €.

Au cours de l'exercice clos au 31 mars 2009, dont les comptes ne sont pas encore tous approuvés par les assemblées générales des caisses qui s'échelonnent jusqu'à la fin de l'année, le total des rétrocessions effectuées s'élèverait à 106,5 millions €, supérieur au résultat technique de l'exercice qui devrait être d'environ 80 millions €.

L'ensemble de ces éléments justifie la mobilisation des réserves des caisses pour soutenir l'activité et l'emploi dans le secteur du BTP, comme cela avait déjà été fait en 1994. Cette participation a été portée de 100 à 150 millions €. Les 50 millions € complémentaires seront destinés à permettre le financement de travaux publics répondant aux objectifs suivants :

- Assurer un environnement de qualité : eau, déchets, éclairage, énergie, loisirs, éco-quartiers, rénovation urbaine,
  - Garantir la sécurité des usagers,
  - Améliorer la mobilité et l'accessibilité des territoires urbains et ruraux,
  - Contribuer au développement économique.
- c. La 3<sup>e</sup> recommandation porte sur la gouvernance des caisses qui « doit être améliorée non seulement en direction de l'ensemble des adhérents, mais aussi des salariés qui, in fine, bénéficient des indemnités de congés payés. Une réflexion sur une ouverture des conseils d'administration à des personnalités extérieures et à des représentants des salariés doit être engagée ».

Concernant la gouvernance des caisses vis-à-vis de l'ensemble des adhérents la mise en œuvre des dispositions de la loi du 20 août 2008 va aboutir à la certification systématique des comptes par des commissaires aux comptes et à leur publicité

répondant, ainsi, à l'amélioration de la gouvernance et de la transparence souhaitée vis-à-vis des adhérents.

Par ailleurs, l'UCF a proposé que la représentation des organisations professionnelles au sein des caisses régionales Bâtiment se fasse au prorata des cotisations congés versées par leurs adhérents, avec un minimum d'un représentant par département.

Concernant la réflexion sur une ouverture des conseils d'administration à des personnalités extérieures et à des représentants des salariés, celle-ci a été engagée au sein des organisations professionnelles du secteur.

Pour l'heure, le Réseau, à l'issue de la réflexion confiée aux organisations professionnelles, n'a pas souhaité revenir sur le caractère patronal de son fonctionnement, considérant qu'il est gestionnaire de cotisations d'employeurs, au même titre que d'autres organismes sociaux qui, comme l'AGS, sont dans la même situation et sont gérés par les seuls représentants des organisations patronales interprofessionnelles

Concernant les personnalités extérieures, le Réseau est favorable à la participation d'un représentant de la tutelle à son conseil d'administration.

- d. La 4<sup>e</sup> recommandation porte sur la question du recouvrement : « Sans remettre en question les pouvoirs dévolus aux agents de contrôle ainsi que la nécessité d'assurer l'effectivité des congés payés, la mise en recouvrement des cotisations doit faire l'objet d'un examen approfondi des caisses, en liaison avec les services de la tutelle qui peuvent utilement intervenir au titre du recours gracieux, afin d'éviter que les poursuites engagées par les caisses ne conduisent, à elles seules, les entreprises vers des procédures de redressement ou de liquidation judiciaires. La période de crise actuelle donne à cette mesure un éclairage particulier ».

Les caisses de congés payés ont à réaliser un arbitrage délicat entre la nécessité de garantir une bonne efficacité du recouvrement des cotisations qui leur sont dues et celle d'assurer aux entreprises la possibilité de surmonter des difficultés passagères de trésorerie. Cela est vrai de tout organisme de recouvrement.

Cette difficulté est accrue dans le cas des caisses de congés payés car le bon encaissement des cotisations conditionne le paiement des prestations aux salariés et les facilités accordées aux entreprises ne peuvent se faire au détriment du paiement, à leur échéance normale, des périodes de congés prises par leurs salariés.

Organismes patronaux, les caisses sont naturellement très sensibles à la préoccupation exprimée dans le Rapport de favoriser au maximum la pérennité des entreprises. Elles sont, dès lors, bien évidemment ouvertes à l'examen de tout recours gracieux qui pourrait leur être adressé en liaison avec les services de la tutelle.

Elles ont également décidé d'engager une réflexion sur ce sujet, pour quantifier ces contentieux, examiner les conditions dans lesquelles ils sont aujourd'hui engagés par une caisse du réseau et les aménagements et limites qu'il convient, éventuellement, d'y apporter dans le respect des droits des salariés.

- e. Les prélèvements effectués par les caisses doivent être clairement identifiés au regard de leur fondement et de leur affectation, mais aussi de leur caractère obligatoire ou facultatif.

Afin de mettre un terme définitif aux critiques portées sur les modalités de perception des cotisations destinées aux organisations professionnelles du secteur, le réseau des caisses Congés Intempéries Bâtiment a mis au point en 2007- 2008, avec celles-ci, un mandat type de perception que nous vous avons transmis. Aux termes de celui-ci, aucun appel de cotisation ne peut se faire sans la production d'un bulletin d'adhésion signé par l'entreprise et mentionnant explicitement l'acceptation de l'appel par la caisse de la cotisation.

En outre, le ministère du Travail vient d'agréer un modèle de bordereau de déclaration de salaires, que nous lui avons soumis, afin de dissocier physiquement les cotisations conventionnelles et réglementaires, des cotisations professionnelles. Enfin, à côté de celles-ci, figurera la mention « dues en fonction de votre adhésion (ou de votre appartenance pour les Travaux publics) à l'organisation professionnelle mentionnée ». Nous vous avons transmis ce modèle.



### INCIDENCE DE L'EXONERATION DES COTISATIONS PATRONALES DE SECURITE SOCIALE SUR LE TAUX D'APPEL DES COTISATIONS DES CAISSES DE CONGES PAYES DU BTP DES DOM

Dans sa communication du mercredi 3 juin 2009 à la commission des finances du Sénat, M. Jean ARTHUIS, Président de la commission, a notamment déclaré :

*"... Le taux moyen de cotisation est différent en métropole et dans les départements d'outre-mer (DOM), en raison des exonérations de charges spécifiques dont bénéficient ces derniers. Ces taux s'inscrivent dans une moyenne de 19,9 % en métropole, avec une fourchette qui va de 18,5 % à 20,6 %, et de 16,9 % dans les DOM, avec une fourchette allant de 16,75 % à 17,25 %." Il a remarqué que "le différentiel de trois points entre la moyenne des taux des DOM par rapport à la moyenne des taux pratiqués en métropole ne correspond qu'à un différentiel de 15 %. Or, le taux des charges patronales exonérées outre-mer est de l'ordre de 30 %. Si cette diminution était intégralement appliquée aux taux de cotisations de congés payés, ceux-ci s'établiraient, en théorie, dans une moyenne de 13,9 % dans les DOM ..."*

Cette analyse n'est pas conforme à la réalité.

On le montrera :

- en rappelant le régime d'exonération des charges sociales dans le secteur du BTP dans les DOM ;
- en précisant l'économie du dispositif : en aucun cas, la réduction du coût salarial n'atteint 30 %. Elle est, dans le meilleur des cas, de l'ordre de 20 % ;
- en fournissant, à titre d'illustration concrète, une analyse du coût des congés liquidés par la caisse des Antilles et de la Guyane au cours de la campagne 2008-2009 : l'économie réalisée représente 10,95 % du coût des congés.

#### ***Le dispositif d'exonération***

Les employeurs du secteur du BTP des DOM bénéficient d'une exonération totale des cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales dans la limite de 130 % du SMIC.

Toutefois, lorsque l'effectif dépasse 50 salariés, le taux d'exonération est réduit à 50 %.

Par ailleurs, en application de la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2008 (article 22), les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles (AT/MP) sont dues au titre des rémunérations versées à compter du 1er janvier 2008.

Les textes de référence sont signalés en annexe.

### ***L'économie du dispositif***

Une mesure appropriée, pour notre objet, de l'incidence des exonérations sur les frais de personnel des entreprises est le rapport entre le montant de ces exonérations et le coût salarial, compris comme la somme des salaires bruts et des charges patronales de sécurité sociale. A cet égard, trois observations peuvent être faites au Rapport présenté à la Commission des Finances.

1. Pour un salarié payé jusqu'à 1,3 SMIC et dans l'hypothèse favorable d'un taux de cotisation d'accident du travail de 0,50 %, le montant des exonérations des cotisations patronales de sécurité sociale et d'allocations familiales représente une réduction de 20,03 % du coût salarial. Cet avantage est réduit de moitié pour les entreprises dont l'effectif dépasse 50 salariés : il n'est plus que de 10,02 %.  
*Le rapport assimilé à tort le taux (exprimé en pourcentage du salaire brut) des cotisations exonérées (taux dont le maximum est, au demeurant, de 28,10%) au taux de réduction du coût salarial défini plus haut.*
2. L'avantage dont bénéficie, au final, l'entreprise, dépend de la fraction des salaires dépassant 1,3 SMIC et échappant de ce fait à l'exonération.
  - i. On observera, en premier lieu, que les salaires de la profession dépassent souvent 1,3 SMIC. Ainsi, sur les 16 850 certificats de congés traités par la caisse des Antilles et de la Guyane au cours de la campagne 2008-2009, 8 968, soit 53,2 % du total, affichaient un taux de salaire moyen supérieur à ce seuil.
  - ii. En second lieu, les avantages conventionnels servis par la caisse (notamment la prime de vacances) élargissent la part non exonérée des salaires. Pondérée par la durée du congé convertie en heures, l'indemnité moyenne de congés payés est supérieure de 37 % au seuil de 1,3 SMIC.
  - iii. Conséquence : le montant exonéré des indemnités de congés servies s'élève à 70,7 % de l'assiette totale de la cotisation d'assurance maladie. C'est dire que près de 30 % des indemnités de congés échappent à l'exonération.
3. Un second facteur, déjà évoqué, limite l'impact financier des exonérations : il s'agit de la réduction de moitié du taux de l'exonération pour les entreprises dont l'effectif dépasse 50 salariés : pour la caisse de congés payés, la part de l'assiette exonérée à 50% représente 48,7 % de l'assiette exonérée totale.
4. Sur la base de ces éléments, une formule simple permet d'inférer que la réduction du coût des congés pour la caisse, du fait des exonérations de charges sociales, devrait être, approximativement, de 11,7 % :

$$\text{Taux de réduction} = (0,2003 \times 51,3\% + 0,10015 \times 48,7\%) + 1,293 = 11,41\%$$

Cette estimation rapide peut être vérifiée concrètement.

### ***Le coût des congés en 2008-2009***

L'incidence des exonérations de charges patronales de sécurité sociale et d'allocations familiales sur le coût des congés liquidés par la caisse des Antilles et de la Guyane au cours de la campagne de paiement 2008-2009 est mesurée dans le tableau ci-après :

Indemnités brutes de congés payés [I]	38 282 789 €
Total Charges patronales [II]	14 240 318 €
Coût des congés avant exonération [III] = [I] + [II]	52 523 107 €
Montant des exonérations [IV]	5 749 495 €
% de réduction du coût des congés [V] = [IV] / [III]	10,95%

Le calcul direct donne un résultat proche de l'estimation "théorique". La différence de 0,8% s'explique par le plafonnement de certaines charges, par le jeu des arrondis et par les exonérations spécifiques de charges dont bénéficient les apprentis.

Le taux de 10,95 % est inférieur à l'écart de 15 % constaté par le Rapport entre le taux d'appel des cotisations de la caisse des Antilles-Guyane et le taux moyen des caisses de métropole.

## ANNEXES

### ***I – Exonération des charges patronales dans les DOM. Textes de référence :***

*Article 2 de la loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'Outre-mer  
Circulaire ACOSS 2002-82 du 22 mars 2002 qui reproduit en annexe une lettre de la ministre de l'emploi et de la solidarité, en date du 8 février 2002*

*Article 1er de la Loi n°2003-660 du 21/07/2003 dite Loi de Programme pour l'Outre-mer  
Décrets n°2004-253 et n°2004-254 du 19 mars 2004*

*Circulaire Ministérielle du 26 mars 2004*

*Circulaire ACOSS 2004-085 du 13 avril 2004.*

*Article 22 de la Loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2008*

### ***II – Les taux d'appel de cotisations des caisses des Antilles - Guyane et de La Réunion***

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2008, les taux d'appel sont les suivants :

- Guadeloupe : 16,75 %
- Guyane : 16,75 %
- Martinique : 17,00 %
- La Réunion : 17,25 %

Le régime d'attribution de la prime de vacances en Martinique (où elle est réglée à tous les prestataires, sans restriction) justifie un d'appel plus élevé de 0,25 % qu'en Guadeloupe et en Guyane.

Pour sa part, la caisse de La Réunion procède à des ristournes annuelles dont le taux moyen s'est établi à plus de 1,2 % des assiettes concernées, ramenant ainsi le taux d'appel des cotisations de 17,25 % à une moyenne de 16,05 %.

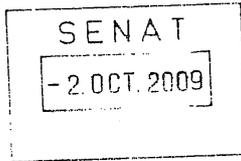
///

## ANNEXE 7

### COURRIER DU 29 SEPTEMBRE 2009 DE M. JEAN LARDIN, PRÉSIDENT DE LA CAPEB



Réf. > GBL/EL/N° 619



Paris, le 29 septembre 2009

Le Président

Monsieur Jean ARTHUIS  
Président de la Commission des Finances  
du Sénat  
15, rue de Vaugirard  
75291 PARIS Cedex 06

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu me transmettre au début de l'été une note d'étape sur la situation des Caisses de Congés Payés du BTP, assortie d'un certain nombre de recommandations sur la gestion de ces organismes, ce dont je vous remercie.

Ces documents ont fait l'objet d'un examen très attentif par les responsables de la CAPEB, d'autant que ce dossier fait partie des préoccupations actuelles de notre Organisation Professionnelle.

Vous savez sans doute que la gestion des Caisses de Congés Payés du Bâtiment présente, concernant la participation de la CAPEB, une situation singulière puisqu'aucune des 31 caisses qui composent le réseau n'a jamais été présidée par un représentant de la CAPEB et que notre Organisation Professionnelle se trouve historiquement sous-représentée, tant au niveau des Caisses régionales qu'au niveau de l'Union des Caisses de France.

Dans ces conditions, il est difficile de considérer qu'il existe aujourd'hui une gestion partagée de ce régime, entre les différentes Organisations d'employeurs représentatives du bâtiment.

Cette situation n'empêche pas la CAPEB de considérer que la gestion collective des congés payés et du chômage intérimaires demeure un mécanisme satisfaisant pour les entreprises artisanales du bâtiment, dont la plupart rencontrerait des difficultés si elles avaient à gérer en interne et de manière individuelle les congés payés de leurs salariés, compte tenu notamment de la complexité des dispositions conventionnelles du secteur.

Pour autant, une réforme du système institutionnel s'impose, allant plus particulièrement dans le sens d'un réaménagement de la gouvernance, d'une harmonisation des procédures, d'une détermination nouvelle des taux de cotisations au plus près des services rendus et d'une révision du découpage géographique des Caisses.

C'est pourquoi, il me paraît important de vous préciser les points de vue de la CAPEB, concernant les cinq recommandations formulées par la Commission des Finances du Sénat dans sa note d'étape.

- Sur la présentation de comptes consolidés et synthétiques et l'élaboration d'un état de la valeur du patrimoine, y compris immobilier, la CAPEB souscrit pleinement à cet objectif qui participe à un souci de transparence. Il faut savoir qu'en matière de patrimoine immobilier, trop de confusions demeurent encore entre des locaux destinés au fonctionnement des Caisses et ceux affectés au fonctionnement d'une Fédération patronale, trop de Caisses n'étant pas encore totalement indépendantes de cette Fédération, alors qu'elles assurent une mission de service public auprès des entreprises du bâtiment.

L'examen du patrimoine immobilier des Caisses doit aussi ouvrir une réflexion sur la pertinence du découpage géographique actuel, qui ne correspond à aucune réalité administrative ou économique.

Le regroupement des Caisses par grandes régions, voire la création d'une Caisse unique nationale semble pouvoir être envisagé, la notion de « service de proximité » n'étant pas nécessairement utile en matière de gestion des congés payés. Dans ce domaine, la CAPEB considère également



qu'il est opportun de réfléchir au transfert éventuel de la gestion des congés payés et du chômage intérimaires à une institution du BTP, susceptible de proposer progressivement aux entreprises, dans un souci de simplification administrative, un véritable « guichet social » unique.

- Sur la nécessité de réduire le montant des réserves en les limitant strictement à un niveau permettant d'assurer le bon fonctionnement du régime, la CAPEB partage cet objectif, d'autant qu'elle a toujours contesté la manière dont le montant de la cotisation congés payés était déterminé par chaque Caisse. Pour un service rendu souvent identique, on observe en effet une grande disparité de taux, le processus de rétrocession utilisé par ailleurs par les Caisses laissant penser aux entreprises que les prélèvements opérés auprès d'elles dépassent le coût des congés payés de leurs salariés.

La trésorerie des entreprises, notamment les plus petites étant généralement mesurée, il est donc indispensable que le coût des congés payés et de leur gestion soit apprécié de la manière la plus précise, afin d'éviter ces prélèvements inutiles.

- Sur la gouvernance des Caisses, la CAPEB considère qu'une réforme doit être engagée sans tarder. La composition des conseils d'administration de ces organismes, ou d'un futur organisme appelé à gérer les congés payés dans le secteur, doit être le reflet de la représentativité effective des Organisations Professionnelles appelées à siéger dans ces instances.

Sans refonte rapide de cette gouvernance, la CAPEB s'interrogerait sur son maintien dans un système qui fait peser sur ses représentants une série de responsabilités, alors que ces derniers ne sont pas en capacité de partager réellement la gestion et que quelque soit leurs points de vue, leur situation de délégation minoritaire les conduit à ne pas être entendus.

Il faut souligner qu'en matière de refonte de la représentation des Organisations Professionnelles du BTP dans les conseils d'administration des Caisses, l'union des Caisses de France réfléchit à un mécanisme fondé sur la masse salariale des différents secteurs du BTP. La CAPEB rejette toute référence à un critère financier dans la détermination de cette représentation et considère que dans ce domaine, seuls les critères de représentativité des Organisations Syndicales figurant dans le droit français peuvent être utilisés.

S'agissant de l'ouverture des conseils d'administration à des personnalités qualifiées extérieures ou à des représentants des Organisations syndicales de salariés, la CAPEB n'est pas opposée à une réflexion sur ce point, la gestion paritaire ayant montré dans de nombreux domaines sociaux, qu'elle n'était pas contradictoire avec l'intérêt des entreprises.

- Sur l'attention portée à la mise en recouvrement des cotisations, de manière à ne pas fragiliser les entreprises en difficulté et ne pas les conduire inutilement vers des procédures de redressement et de liquidation judiciaire, la CAPEB soutient cette orientation, d'autant que les entreprises ne comprennent pas qu'une institution spécifique au secteur du bâtiment et qui est supposée connaître les incertitudes économiques de la branche, se conduise parfois de manière aussi rigide. La CAPEB avait d'ailleurs dénoncé il y a quelques années l'excès de zèle et l'attitude de certaines Caisses, qui assignaient devant les juridictions des entreprises dont l'activité principale ne concernait pas le bâtiment et qui refusaient leur affiliation aux Caisses. Cette situation a été fort heureusement résolue avec la publication du décret du 29 avril 2009.

Il est donc opportun en période de crise économique, que les Caisses examinent les demandes exprimées par les entreprises d'aménagement du recouvrement des cotisations, prennent en considération les demandes justifiées, tout en respectant les droits des salariés au paiement de leurs congés.

- Sur le souci de la commission des finances que les prélèvements effectués par les Caisses soient clairement identifiés au regard de leur fondement et de leur affectation, la CAPEB a demandé à l'Union des Caisses de France, à la fin de l'année 2007, que soit mise en place une nouvelle procédure de recouvrement des cotisations destinées aux Organisations Professionnelles, de



manière à ce qu'aucune somme ne soit prélevée auprès des entreprises sans que celles-ci aient manifesté clairement, par la signature d'un bulletin d'adhésion, leur décision d'adhérer à une Organisation Professionnelle. Ce nouveau dispositif, qui harmonise les procédures de collecte sur l'ensemble du territoire et qui impose un intitulé précis sur le bordereau d'appel de cotisations, permettant à l'entreprise d'identifier l'affectation des sommes versées selon leur caractère obligatoire ou facultatif, est entré en application au mois de février 2008.

C'est en conséquence en ces termes que la CAPEB vous communique ses observations à propos des recommandations que votre commission a préconisées.

Vous aurez compris que même si elle reconnaît le service apporté aux entreprises par les Caisses de Congés payés du bâtiment, la CAPEB souhaite qu'un véritable projet de réforme soit élaboré concernant l'ensemble de ces organismes. De nombreux éléments ont déjà été identifiés, soit dans le cadre de la démarche de progrès du cabinet KPMG mise en œuvre à l'initiative de l'UCF, soit dans le cadre des réflexions de la commission des finances du Sénat. Nous disposons donc d'ores et déjà d'un dossier complet qui devrait permettre d'avancer rapidement vers une réforme d'ensemble, dans l'intérêt des entreprises du bâtiment.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter à nos observations et du travail que vous avez réalisé dans ce dossier difficile, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Jean LARDIN

Affaire suivie par : G.BELLIER  
Tel : 01.53.60.50.62  
Mél : g.bellier@capeb.fr  
Fax : 01.53.60.51.20



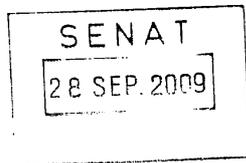
## ANNEXE 8

**COURRIER DU 25 SEPTEMBRE 2009 DE M. PASCAL SANCHEZ,  
PRÉSIDENT DE L'ADEPACCOPAB**

**ASSOCIATION DE DEFENSE DES ENTREPRISES PENALISEES PAR  
L'AFFILIATION A UNE CAISSE DE CONGES PAYES DU BATIMENT**

**(A.D.E.P.A.C.CO.PA.B.)**

**65 rue de Prony - 75854 PARIS Cédex 17 - Tél. 01.44.01.16.16 - Fax 01.44.01.16.55**



**Monsieur Jean ARTHUIS**  
**Président de la Commission des Finances au**  
**sénat**  
Palais du Luxembourg  
15 rue de Vaugirard  
75291 PARIS Cédex 06

Paris, le 25 septembre 2009

Monsieur le Président,

Nous vous avons informé à différentes reprises des problématiques rencontrées par les entreprises recherchées en affiliation par une Caisse de congés payés du Bâtiment, lorsque ces entreprises appartiennent à un autre secteur que celui du « bâtiment ».

Grâce à votre implication dans ce dossier, le Ministère du Travail a -enfin- publié un nouveau Décret au mois d'avril dernier, qui permet à de nombreuses entreprises relevant d'organisations professionnelles ayant signé des Protocoles d'Accord en 1991 (UIMM-Métallurgie et FFPV-Miroiterie), en juillet 2006 (UNEP-Paysagistes), ou en 2007 (Plasturgie, FIBC-Bois, SNAPB-Traitement du Bois, GPMSE-Sécurité électronique, FICOME-Télécommunications, SNEFCCA-Climatisation/Froid,) de ne plus être obligées d'être affiliées à une Caisse de Congés payés.

Ainsi, suite à la publication de ce Décret, de nombreuses entreprises ont demandé et obtenu leur désaffiliation. Et, parmi la liste des entreprises que nous avons transmise au Cabinet du Ministère du travail (Monsieur MOREL), la plupart des entreprises ont finalement obtenu leur désaffiliation.

Cette désaffiliation n'a pas toujours été facile à obtenir, car les Caisses de congés ont souvent fait de la résistance, n'ont pas réagi de la même manière selon les régions, et ont rechigné à rembourser certaines sommes aux entreprises. Ainsi, depuis la publication du Décret, nous avons constaté :

- qu'une Caisse de congés voulait rembourser immédiatement une entreprise, -au lieu de prendre en charge les indemnités de congés des salariés jusqu'à la fin de la période de référence (mars 2010)- afin de ne pas avoir à régler à son personnel, les congés d'ancienneté ;
- que les Caisses rechignaient à rembourser les cotisations « chômage intempéries » et qu'il fallait les menacer d'engager une procédure judiciaire, pour qu'elles s'exécutent. Ainsi, après avoir refusé le remboursement à la Société CEDMAT Production, la Caisse de Nantes l'a finalement remboursé intégralement ;
- que les Caisses refusaient de répondre aux entreprises qui les interrogeaient sur la non attribution des points de retraite acquis par les salariés au titre de leurs indemnités de congés, lorsque leur entreprise cotisait à une autre Caisse de retraite autre que Pro-BTP. Ainsi, ces salariés pouvaient cotiser à fonds perdus puisqu'ils n'étaient pas référencés chez Pro-BTP et que la plupart du temps, ils oubliaient de les réclamer à l'occasion de la liquidation de leur retraite (Cf. courriers CEDMAT Production) ;



- que les entreprises qui se désaffiliaient perdaient leur qualification QUALIBAT, qui leur permettait de répondre à des appels d'offre et de soumissionner à des marchés publics. Il a fallu que nous intervenions directement auprès de QUALIBAT, de la DGCCRF et du Secrétariat à l'Economie pour que quelques entreprises retrouvent leur qualification. (Cf. exemple de la Société GAUDISSARD) ;
- que certaines Caisses de congés n'appliquaient automatiquement pas le taux sectoriel de cotisation, lorsque l'entreprise ne le demandait pas (Dossier FIMA) ;
- que des entreprises qui n'appliquent pas la Convention collective du « bâtiment » (Ramoneurs d'Alsace, Antennistes, Location de matériel...) continuaient d'être ennuyées par les Caisses. Ainsi, notre Association soutien la démarche des Ramoneurs d'Alsace qui veulent obtenir la signature de Protocoles d'Accord régionaux. A ce jour, nous n'avons toujours pas reçu de réponse à notre courrier du 21 juillet 2009. Pourtant une proposition de Loi avait été déposée à l'Assemblée Nationale le 24 septembre 2004, permettant aux Ramoneurs d'Alsace d'échapper aux Caisses de congés payés du Bâtiment. Et, cette Fédération a fait partie, dès le départ, de notre « Collectif des Professions » et avait été reçue au Ministère des PME le 23 novembre 2004 ;
- que le problème n'est pas réglé pour l'harmonisation des taux de cotisations pour les entreprises qui ont plusieurs établissements répartis sur le territoire national. (Dossier POYER Fermetures –Groupe JANNEAU Menuiseries). A l'occasion d'un échange téléphonique avec le Directeur juridique de l'Union des Caisses de France, début septembre, il nous a été répondu que la règle de devoir cotiser à la Caisse du siège social avait été retenue pour simplifier la vie des très grandes entreprises (tel Bouigues) car cela leur évitait ainsi d'établir plusieurs déclarations lorsqu'elles avaient de nombreux établissements répartis sur l'ensemble du territoire. Nos PME comprennent plus difficilement cette règle dès lors qu'elle constitue une lourdeur administrative, et fait apparaître une absence d'harmonisation avec les règles applicables en matière d'URSSAF, d'ASSEDIC, de Médecine du Travail puisque pour ces organismes collecteurs, c'est le lieu de l'établissement où se trouvent les salariés qui est habituellement pris en compte. Quant à l'absence d'un taux unique sur le territoire national, il nous a été répondu que ce serait difficile car cela nécessiterait alors une seule Caisse nationale qui, par sa lourdeur et sa centralisation à Paris, ne serait pas proche des entreprises. Comment se fait-il alors qu'il n'existe qu'une seule Caisse nationale pour l'activité TP ?

Par ailleurs, nous suivons également le cas d'entreprises qui sont en procédure judiciaire et à cette occasion, nous découvrons les contradictions des Caisses de congés qui interprétaient différemment les règles d'affiliation et n'avaient pas les mêmes positions selon les entreprises. D'où des discriminations entre entreprises, quant à l'application de la réglementation.

Ainsi, nous soutenons actuellement une entreprise de la métallurgie (Dossier C3F) qui a été condamnée en 1<sup>ère</sup> instance parce qu'elle avait refusé d'affilier l'ensemble de son personnel à la Caisse, alors que le Protocole d'Accord signé en 1991 ne l'y obligeait pas. Vous trouverez pour information, les Attestations que nous avons été dans l'obligation de produire pour contrecarrer la position prise par la Caisse de Nantes dans ses dernières conclusions. Ainsi, il y avait « 2 poids, 2 mesures » selon la résistance des entreprises.

Dans un autre dossier (ANTENNES COTE BLEUE), l'entreprise a l'intention d'engager une nouvelle procédure judiciaire contre la Caisse de congés de Marseille, car après lui avoir réclamé la somme de 109.000 euros, ladite Caisse lui réclame, toujours par lettre recommandée et sans justification, la somme de 30.150 euros. Or, cette entreprise veut obtenir le remboursement des cotisations de congés payés qu'elle a déjà versées à la Caisse de Marseille et qui n'ont pas été reversées à son personnel. Aussi, notre Association est intervenue le 2 juillet 2009 pour dénoncer un enrichissement sans cause et réclamer la restitution des 15.000 euros versés au titre de ces cotisations de congés payés non reversés, ainsi que 15.000 euros au titre des frais de justice (avocats, avoués ...) engagés pour la défense de l'entreprise. Suite à cette intervention, la Caisse a alors proposé à l'entreprise, le 24 juillet 2009, une transaction sur la base de 14.300 euros. Avec l'entreprise nous avons décidé de réclamer la somme de 20.000 euros afin d'obtenir au minimum 5000 euros à titre de dommages-intérêts, car cette PME a engagé plus de 15.000 euros pour assurer sa défense, elle a été mise en difficulté et son dirigeant a été soigné pour dépression. Il nous est difficile de demander moins, et si l'entreprise n'obtient pas satisfaction, nous avons bien l'intention de saisir la justice, et à nouveau les élus et les médias, car nous considérons que le Ministère du travail n'assume pas son rôle de tutelle sur ces Caisses de congés payés.

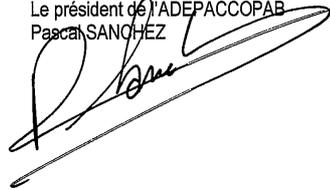


Nous pourrions vous donner d'autres exemples des contradictions, discriminations, injustices commises par les Caisses

Aussi, restant à votre disposition pour pouvoir vous rencontrer, si possible en octobre, et vous apporter des témoignages concrets d'entreprise sur le fonctionnement –ou plutôt le dysfonctionnement- de ces Caisses pour vous permettre de vous faire votre opinion sur leur utilité.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération très distinguée

Le président de l'ADEPACCOPAB  
Pascal SANCHEZ



P.S. : Notre Association est sollicitée actuellement par des entreprises du Bâtiment qui souhaitent « sortir » des Caisses et qui souhaiteraient que nous les accompagnions. Mais nous nous sommes refusés, à ce jour d'intervenir auprès d'entreprises qui relevaient du « Bâtiment ». L'objectif initial de notre Association est en priorité la défense des entreprises qui n'appliquent pas la Convention Collective du Bâtiment, et qui pourtant sont recherchées en affiliation par les Caisses de congés payés de ce secteur professionnel.

P.J. : Outre quelques dossiers d'entreprise, vous trouverez également en annexe, le dernier Rapport annuel de la SICV « Objectif EURO TRESO PLUS » gérée par le Groupe LAZARD, concernant les placements des Caisses de congés payés au 31 mars 2009, suite à l'Assemblée générale de cette Société de placement en date du 17 juin 2009.

A noter :

- Au 31.03.2007, l'actif de cette SICV était de 354.199 euros. Au 31.03.2008, l'actif passait à 152.132 euros. Et au 31.03.2009, l'actif est tombé à 35.687 euros (soit 10 % de l'actif d'il y a 2 ans). Il est vrai également que dans le même temps le nombre d'actions en circulation est passé de 311.940 en 2007 à 150.586 en 2008 et 71.299 en 2009.
- Pour la 1<sup>ère</sup> fois, tous les représentants des Caisses n'ont pas eu des jetons de présence (plusieurs ont eu 0).
- Il ne semble plus y avoir de placements dans les Paradis fiscaux (exclusivement Europe, Canada, USA et France).

