

Chapitre IX

La productivité

PRESENTATION

Les progrès de l'informatique et la modernisation des méthodes de gestion ont constitué, depuis le début des années 1990, des facteurs favorables à la réalisation de gains de productivité.

Or, l'importance donnée à la recherche d'une productivité accrue et les résultats obtenus ont sensiblement différé d'une branche à l'autre. Une politique plus volontariste semble donc nécessaire pour réaliser au cours des prochaines années des progrès notables au sein de chaque branche.

I - La productivité : une préoccupation peu présente

A – La productivité dans les COG

A partir de 1996, les COG qui ont succédé aux contrats pluriannuels ont insisté sur l'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur. L'objectif de productivité est devenu plus global : rendre un service de meilleure qualité dans le respect des enveloppes budgétaires fixées.

Ainsi, le terme « productivité » n'apparaît pas dans la COG signée entre l'Etat et la CNAM, les principaux objectifs explicites de la convention étant « la contribution de l'assurance maladie à la politique de santé publique » et « la qualité de service à l'utilisateur ». De même, si la COG de la branche retraite a consacré une section à l'amélioration de la productivité, la COG de la branche recouvrement évoque principalement ce thème en introduction à sa première partie : « La gestion du risque déclaratif et du risque de non recouvrement [...] doit assurer simultanément l'amélioration de la qualité du service perçu par le cotisant et des gains de performance et de productivité ». Enfin, la COG signée entre l'Etat et la CNAF résume ainsi ce qui apparaît comme la philosophie commune des conventions signées depuis 1997 : la branche « dégage les gains de productivité nécessaires pour assurer [...] le développement des objectifs de qualité prévus par la convention » (art. 23.1).

La définition d'objectifs et d'indicateurs précis en matière de productivité n'est pas le seul facteur incitant à des gains de productivité. D'autres éléments plus généraux jouent un rôle au moins aussi important : le volume des enveloppes budgétaires arrêtées, la réduction des écarts de coût entre organismes, l'éventuelle pression due à une activité croissante

(hausse du nombre d'assurés, du nombre de prestations ou de la complexité de ces prestations) et les dépenses résultant des améliorations de la qualité de service comme le renforcement des capacités d'accueil physique ou téléphonique.

B – Une mesure lacunaire de la productivité

La mesure de la productivité

L'efficacité d'une unité de production peut se mesurer à l'aide de deux types d'indicateurs : un ratio de productivité globale de l'ensemble des facteurs ou un ratio de coût unitaire de production. La productivité globale des facteurs se définit comme le rapport entre la production, en valeur ou en unité physique et les ressources consommées pour la produire (travail, capital, consommations intermédiaires). Le coût unitaire de production rapporte le coût des facteurs de production à la production, généralement en unité physique.

La productivité apparente du travail rapporte la production (en valeur ou en unité physique) à un seul des facteurs de production, le travail, évalué en effectifs (productivité par tête) ou en heures de travail (productivité horaire). Elle est dite « apparente » car elle ne tient pas compte des autres facteurs de production (capital, consommations intermédiaires).

Dans la suite de ce chapitre, les termes de « productivité apparente » feront référence à la productivité apparente du travail.

Dans le secteur de la sécurité sociale, la production ne se traduit pas par un chiffre d'affaires mais par le recouvrement de cotisations ou le paiement de prestations. La principale difficulté pour construire des ratios de productivité réside donc dans la mesure de la production réalisée, à partir d'indicateurs d'activité tels que le nombre de dossiers traités ou de prestations versées en tenant compte des spécificités de chaque branche. En effet, la charge de travail que représente chacune des opérations comptabilisées est extrêmement variable. Pour tenir compte de cette variation, les branches ont construit des indicateurs d'activité en additionnant des unités d'œuvre affectées d'un coefficient de pondération.

Dans la branche retraite, l'indicateur d'activité est fondé sur 16 unités d'œuvre telles que les régularisations de carrières validées, les liquidations de pension, les prestataires actifs à l'étranger au 31 décembre ou les prestataires de plus de 75 ans bénéficiant de l'action sociale. Dans la branche famille, l'indicateur d'activité utilisé (nombre pondéré d'allocataires) est le nombre d'allocataires regroupés en trois catégories :

les bénéficiaires des prestations familiales, ceux des prestations logement, enfin ceux des prestations précarité-invalidité pondérés respectivement à 21,4 %, 26,7 % et 51,9 % du total, pour tenir compte des différences de complexité de ces opérations. Dans la branche recouvrement, l'indicateur d'activité utilisé (points activité) est constitué par le nombre des comptes cotisants regroupés par catégories (entreprises, personnels de maison, travailleurs indépendants...) avec un système de pondération prenant en compte les quatre catégories d'activité des URSSAF (gestion, recouvrement, contrôle et activités auxiliaires). La branche maladie, pour sa part, a retenu, pour retracer l'activité des caisses primaires un indicateur d'activité (bénéficiaires actifs pondérés ou BAP) qui combine un nombre d'assurés sociaux, d'opérations de liquidation et de professionnels de santé gérés, avec une pondération respective de 50 %, 40 % et 10 %.

Sur ces bases, les quatre branches auraient pu construire des ratios de productivité et de coûts unitaires de production. Comme le montre le tableau ci-après, la situation est variable selon les branches et la mesure de la productivité de l'ensemble du régime général reste donc lacunaire.

Types de ratios mesurés par les branches du régime général

	Ratio de productivité	Ratio de coût unitaire de production
Maladie	Non	Oui
Famille	Plusieurs indicateurs	Oui
Vieillesse	Oui (indicateur composite par effectif)	Oui
Recouvrement	Non	Oui

Source : Cour des comptes.

La Cour a calculé des ratios de productivité apparente pour les trois branches qui ne disposaient pas d'indicateurs synthétiques, étant précisé que ces indicateurs ne sont guère comparables entre eux et doivent être considérés comme une première approche dans ce domaine.

Les indicateurs d'activités utilisés devraient par ailleurs être améliorés. Certains ne couvrent pas l'intégralité du champ des activités des branches. Ainsi, l'indicateur de coût unitaire de production de la branche maladie ne porte que sur la gestion des CPAM, ce qui laisse plus de 30 % des effectifs de la branche à l'écart (en particulier les CRAM, le service médical et les UGECAM). De même, l'activité des 11 000 agents

de l'action sociale de la branche famille, soit un tiers des effectifs, ne fait pas l'objet d'indicateurs de productivité spécifiques.

En outre, il serait souhaitable que les branches tiennent compte plus régulièrement des évolutions de leurs activités pour faire évoluer en conséquence la pondération des unités d'œuvres entrant dans la construction des indicateurs d'activité. Ainsi, les pondérations des indicateurs d'activité des branches vieillesse et recouvrement ont été peu actualisées depuis 1996.

Par ailleurs, les données d'effectifs en ETP de l'UCANSS ne sont pas aisément comparables avec celles issues des branches. Cette difficulté devrait être résolue par la construction de tableaux de passage entre ces séries.

De fait, ces déficiences trouvent notamment leur origine dans l'usage qui a été fait de ces indicateurs : ils ont davantage servi aux caisses nationales d'instrument d'allocation des ressources que d'outils d'amélioration de la productivité au sein de chaque branche.

II - Une progression peu marquée de la productivité

A – Une progression contrastée de la productivité selon les branches

1 – La branche assurance maladie

a) Un indicateur de coût unitaire de production peu opératoire

Si la COG ne fait pas explicitement de l'amélioration de la productivité un objectif majeur, elle fixe certains objectifs chiffrés relatifs à la qualité de service et prévoit la construction d'outils techniques de suivi de la performance des organismes. Dans la pratique, l'indicateur central pour mesurer le coût unitaire de production des caisses locales est le coût du BAP, défini comme le coût de gestion des caisses rapporté au nombre de BAP.

L'objectif que s'était fixé la branche était de resserrer les écarts entre caisses. Ce faisant, la caisse nationale espérait des gains de productivité qui auraient eu un effet positif sur l'évolution du coût moyen national du BAP. Mais la recherche de cet objectif de principe a donné lieu à des directives de mise en œuvre d'ambition décroissante et qui ont fortement varié entre 1999 et 2002. Ainsi, jusqu'en 1999, l'objectif assigné par la CNAM à toutes les caisses était de rattraper la moyenne des 50 premières caisses. Cet objectif était irréaliste, car, les départs en

retraite étant peu nombreux, les caisses avaient peu de prise sur leurs coûts de gestion. Par ailleurs, leur activité dépendait largement de facteurs démographiques (nombre et âge des assurés, nombre des professionnels de santé installés) sur lesquels les caisses n'ont guère plus d'influence directe.

Aussi la CNAM a-t-elle mis en place, à partir de 1999, un nouvel objectif de convergence fondé sur un double mécanisme : chaque caisse devait rattraper la moyenne des 50 caisses placées devant elle – ce qui rendait l'effort à effectuer aléatoire en fonction de la répartition de ces caisses - et les 17 caisses classées premières devaient rejoindre le niveau de la 18^{ème} qui correspondait, à cette date, à la moyenne des 50 premières. Cet objectif aurait du conduire les caisses les mieux classées à dégrader volontairement leurs performances, ce qui était absurde.

Face à ces difficultés méthodologiques et confrontée à l'absence de marge de manœuvre des CPAM à court terme, faute de mouvements de grande ampleur sur les effectifs, la CNAM, tout en continuant d'afficher officiellement cet objectif de convergence, a finalement accordé aux caisses des enveloppes financières correspondant pour l'essentiel à leurs besoins au fil de l'eau, mais un peu plus restrictives pour les plus mal classées que pour les mieux classées, espérant ainsi diminuer malgré tout les écarts de coûts unitaires de production entre caisses.

Ces nombreuses variations montrent les grandes difficultés d'utilisation pratique de cet indicateur et expliquent la communication difficile établie avec les caisses sur ce sujet. Au-delà de ces variations de cap trop nombreuses, les résultats enregistrés font ressortir une baisse du coût total du BAP entre 1999 et 2002 : - 0,18 % en euros courants, soit -5,27 % en euros constants. La réduction du coût unitaire de production a donc suivi un rythme deux fois moins rapide qu'entre 1995 et 1998¹⁴⁵.

Par ailleurs, l'écart entre la CPAM la plus chère et la moins chère a été légèrement réduit entre 1999 et 2002, mais il reste dans un rapport de un à deux. L'écart du coût moyen du BAP entre les 50 premières CPAM et les 78 dernières ne s'est pratiquement pas resserré, passant de 1,30 en 1999 à 1,27 en 2002.

145. Entre 1995 et 1998, le coût du BAP avait diminué de plus de 10 % en francs constants (un changement de méthode de calcul ne permet pas de comparer les résultats de 1998 et de 1999 et donc d'établir une série homogène sur la période 1995-2002).

Evolution du coût du BAP des CPAM

En euros courants

	1995	1999	2000	2001	2002	2002/1995
Coût moyen national du BAP	65,89	64,87	64,23	63,90	64,75	- 0,18 %
Coût moyen du BAP des 50 premières CPAM	53,75	55,02	54,91	54,85	56,09	+ 1,95 %
Coût moyen du BAP des 78 dernières CPAM	ND	71,37	71,00	70,27	70,97	
Ecart de coûts*	ND	1,30	1,29	1,28	1,27	

Source : CNAM

* Coût du BAP des 78 dernières CPAM / coût du BAP des 50 premières CPAM.

b) Des gains de productivité latents dans les CPAM

Compte tenu du champ des indicateurs d'activité produits par la CNAM, un ratio de productivité apparente ne peut actuellement être calculé que pour les seules CPAM.

Ratio de productivité des CPAM

En ETP et millions (nombre de BAP)

	1995	1999	2000	2001	2002	2002/1999
Nombre de BAP	ND	43,9	45,0	46,2	46,8	+ 6,6 %
Effectifs en ETP	ND	63 400	64 000	64 400	66 400	+ 4,7 %
Ratio de productivité *	ND	692	703	717	704	+1,7 %

Source : *Calculs Cour des comptes à partir de données CNAM. Comme pour le nombre de BAP, la CNAM n'a pas pu produire de série homogène d'effectifs en ETP pour les CPAM sur l'ensemble de la période 1995-2002.*

* Le ratio de productivité rapporte le nombre de BAP aux effectifs en ETP des CPAM.

La productivité apparente des CPAM a donc progressé de 1,7 % au cours de la période 1999-2002. Selon la CNAM, ces caisses employaient en 2003 environ 64 300 agents en équivalents temps plein (ETP) : 36 600 pour la production, 2 000 pour la régulation, 7 800 pour les relations clientèle, 15 100 pour la logistique et 2 800 hors périmètre analytique¹⁴⁶.

146. Cette catégorie correspond en grande partie à des agents en arrêt maladie de longue durée dont la forte progression entre 1999 et 2003 (+ 400 ETP) est, au demeurant, préoccupante.

Or, les gains de productivité ont été inégalement répartis entre ces divers pôles d'activité, comme le montre l'évolution de la productivité apparente du seul pôle production.

Productivité apparente du pôle production décomptes des CPAM

En milliers et %

	1999	2000	2001	2002	2002/1999
Effectifs en ETP	38 799	39 759	39 688	38 557	-0,6 %
Décomptes totaux	854 000	959 000	1 018 000	1 045 000	+22,4 %
<i>dont FSE*</i>	<i>10 000</i>	<i>67 000</i>	<i>224 000</i>	<i>385 000</i>	+3850,0 %
<i>dont EDI**</i>	<i>378 000</i>	<i>418 000</i>	<i>373 000</i>	<i>270 000</i>	-28,6 %
Décomptes totaux par ETP	22,0	24,1	25,6	27,1	+23,2 %
Décomptes hors FSE par ETP	21,8	22,4	20,0	17,1	-21,6 %
Décomptes hors FSE - EDI par ETP	12,0	11,9	10,6	10,1	-15,8 %

Source : Calculs Cour des comptes à partir de données CNAM,

** FSE : feuilles de soins électroniques*

*** EDI : Echanges de données informatisées*

Les décomptes totaux par agent équivalent temps plein affecté au pôle production sont passés de 22 000 en moyenne en 1999, à 25 600 en 2001 et 27 100 en 2002. Il y a donc eu, dans le secteur de la production, un gain de productivité apparente de 22,4 %, supérieur à celui reflété par l'évolution du ratio de productivité de l'ensemble des CPAM pendant la période (+1,7 %), ce qui montre soit qu'il y a eu perte nette de productivité apparente dans les autres secteurs des CPAM (logistique, régulation et relations clientèle), soit que la répartition affichée des effectifs ne rend pas compte exactement de la réalité de l'affectation des agents.

Surtout, l'évolution divergente de la productivité dans le secteur de la production et les autres secteurs des CPAM s'explique par les progrès considérables de la télétransmission enregistrés depuis 1999, grâce à la montée en charge, retardée mais exponentielle, de Sésam-Vitale. Les feuilles de soins électroniques (FSE) issues de ce système donnent lieu à un flux de données automatisé qui allège considérablement la charge de travail des liquidateurs. Cependant, si on ne comptabilise que les décomptes hors FSE, on constate une baisse significative de la productivité apparente, puisque le nombre de décomptes par agent passe de 21 800 en 1999 à 17 100 en 2002, soit une baisse de 21,6 %. En tenant compte des autres flux électroniques de données (EDI), cette baisse s'établit à 15,8 %. Cette tendance s'est encore accentuée en 2003 : le nombre de décomptes par agents hors feuilles de soins électroniques a

ainsi chuté de 18,7 % par rapport à l'année précédente. Encore ces données n'intègrent-elles pas les conséquences de la scannérisation des décomptes, qui n'était pas utilisée en 1999 et concernait 123 millions de feuilles de soins en 2003. Cette procédure a également contribué à réduire la charge de travail des liquidateurs.

L'évolution divergente entre l'amélioration de la productivité pour l'ensemble des décomptes et la dégradation de la productivité pour les décomptes non informatisés montre l'ampleur des marges de progrès qui peuvent encore être réalisés au sein des pôles production des CPAM.

Dans les années 1990, la CNAM estimait que la montée en charge des FSE permettrait de supprimer 8 à 10 000 postes. Cette hypothèse ne s'est pas réalisée : au niveau de la branche, les effectifs totaux à périmètre constant (en excluant donc les UGECAM) ont légèrement augmenté, (passage de 91 000 ETP en 1999 à 93 000 en 2002). Au sein des seules CPAM, le mouvement de hausse (de 63 900 ETP en 1999 à 66 400 en 2002) correspond à un accroissement des effectifs dans les fonctions de régulation, de logistique et de relations clientèle, les effectifs consacrés à la production restant stables.

La branche maladie a donc bénéficié de progrès technologiques majeurs dans l'activité de production qui n'ont pas été suffisamment traduits en gains de productivité.

c) Des secteurs importants exclus de la problématique de productivité

Comme indiqué plus haut, l'indicateur d'activité retenu par la COG Etat-CNAM pour mesurer le coût unitaire de production ne tient pas compte des activités des 5 900 agents des CRAM et des 10 000 agents des échelons régionaux du service médical (ERSM).

Il existe toutefois des indications ponctuelles sur les gisements de productivité existant au sein des ERSM. Au nombre de 18, ces échelons rassemblent 2 700 médecins conseils et près de 7 600 agents administratifs, soit un taux moyen de 2,85 agents administratifs par praticien. Or, cette moyenne recouvre de très fortes disparités entre échelons régionaux : l'ERSM d'Ile-de-France compte 3,97 agents administratifs par praticien conseil, alors que les taux des 17 autres ERSM varient entre 1,90 à La Réunion et 3,02 en PACA. La CNAM, consciente des sureffectifs existant dans l'ERSM d'Ile-de-France (qui compte près de 2 000 agents) s'est engagée dans un processus de résorption. Toutefois celui-ci est loin d'être achevé et, au rythme actuel, perdurerait jusqu'en 2030 pour atteindre le ratio moyen actuel.

2 – La branche famille

a) Des gains de productivité apparente dont l'ampleur s'est réduite ces dernières années

Contrairement aux trois autres branches, la branche famille a créé plusieurs indicateurs de mesure de la productivité (six ratios de « productivité » et trois ratios de « coûts de gestion » figurent dans la COG actuelle). Pour mesurer de manière synthétique l'évolution de la productivité apparente en longue période, le plus pertinent est donc de rapporter l'évolution de l'activité mesurée par les flux de gestion (courriers, visites, téléphone), le nombre d'allocataires et le nombre d'allocataires pondérés à celle des effectifs :

Evolution des effectifs, nombres d'allocataires et flux de gestion de la branche famille du régime général

Allocataires et flux de gestion en millions

	1995	1999	2002	2002/1995
Effectifs en ETP	30 100	30 200	33 100	+ 10,0 %
Allocataires	9,5	10,2	10,3	+ 8,4 %
Allocataires pondérés	14,7	15,3	15,4	+ 4,8 %
Flux de gestion*	209	216	224	+ 7,2 %
Ratio de productivité**	488	507	465	- 4,7 %

Source : Calcul Cour des comptes à partir de données CNAF

* *Courriers arrivée et départ, appels téléphoniques reçus, visites (séries corrigées pour les rendre homogènes sur l'ensemble de la période et chiffres arrondis).*

** *Le ratio de productivité correspond au rapport allocataires pondérés/effectifs.*

Il convient toutefois de noter qu'avant la période étudiée, entre 1990 et 1995, la branche avait connu une amélioration significative de la productivité qui a rendu plus difficile l'obtention de gains supplémentaires conséquents par la suite (entre 1990 et 1995, les flux de gestion ont augmenté d'environ 25 % alors que les effectifs diminuaient légèrement). La branche famille était probablement en situation d'assez forte sous-productivité au début des années 1990 car elle a pu assumer la prise en charge du RMI sans recrutement supplémentaire, ni de modification fondamentale de son organisation. Par ailleurs, la départementalisation de la CAF Ile-de-France à la fin des années 1980 avait entraîné des économies de gestion non négligeables. Enfin, la

révision du mode de calcul des allocataires pondérés par la CNAF intervenue en 1998 pour tenir compte de l'évolution de ses métiers a abouti à une baisse mécanique de 3 % de la productivité de la branche.

Les calculs effectués à partir des indicateurs disponibles montrent qu'entre 1995 et 1999, les gains de productivité apparente ont été modestes, mais significatifs : stabilité des effectifs alors que le nombre d'allocataires augmentait de 7 % et que le nombre d'allocataires pondérés et les flux de gestion progressaient d'environ 4 %. En revanche, depuis 2000, les effectifs ont fortement augmenté (près de 10 %), alors que la charge de travail de la branche a progressé de moins de 1 % pour le nombre d'allocataires et de moins de 4 % pour les flux de gestion : il y a donc eu perte de productivité apparente.

Entre 1999 et 2002, les effectifs de la branche ont augmenté plus rapidement que son activité. En déduisant les emplois créés pour compenser la réduction de la durée légale du travail, les gains de productivité apparente ont été relativement faibles : augmentation des effectifs de 3,7 % pour une augmentation de l'activité comprise entre 4,8 et 8,4 % selon l'indicateur retenu.

Les marges de manœuvre étant devenues plus faibles à la fin de la décennie, les difficultés de mise en place du nouveau logiciel intégré de production (Cristal) ont entraîné des blocages importants dans de nombreuses CAF en particulier en région parisienne et ont contraint la tutelle à autoriser le recrutement de 900 agents supplémentaires (dont 180 à titre provisoire). Pour la première fois depuis 1990, les effectifs de la branche ont ainsi connu une progression significative (les 720 agents effectivement recrutés représentaient environ 2,5 % des effectifs totaux). Aucune autorisation nouvelle, hors emplois ARTT, n'a été donnée depuis cette date.

Une des caractéristiques de la branche famille est d'avoir mis en place une démarche de recherche de productivité plus complète et plus cohérente que celle des autres branches. Cette démarche comportait la totalité des éléments que l'on retrouve partiellement dans chacune des autres branches : le développement des systèmes d'information, l'amélioration de la gestion des ressources humaines, l'élaboration de tableaux de bord réguliers renseignés automatiquement par les systèmes de production, l'échange d'informations et de bonnes pratiques entre les caisses de base, un début de mutualisation des fonctions entre caisses, le soutien des caisses en difficulté, le report des excédents de gestion pour chacune des caisses locales sous réserve du respect des engagements de service et l'intéressement du personnel à l'atteinte des objectifs chiffrés de la COG.

La branche famille se distingue également par des dispositifs particuliers, tels que la mesure des facteurs de productivité par un organisme spécifique (l'observatoire national des charges de gestion, paritaire entre l'Etat et la CNAF créé par la COG) et la recherche théorique d'une réglementation moins coûteuse. En particulier, un exercice de simplification des procédures de grande ampleur, mené en 2001-2002, a abouti, avec l'accord de la tutelle, à la suppression de 30 pièces justificatives sur 270 et à la possibilité de prendre en compte dans leurs dossiers certaines informations communiquées par téléphone par les allocataires.

b) L'action sociale : un secteur exclu de la problématique de la productivité

L'action sociale regroupe l'activité de travailleurs sociaux et la liquidation de prestations non obligatoires versées sur critères sociaux. Si on inclut le personnel administratif, l'action sociale occupe environ 11 000 agents, soit un tiers des effectifs de la branche. Ces effectifs sont restés stables depuis 1990 (hors recrutements liés à l'ARTT). Les COG n'ont fixé aucun objectif de productivité ou de service. La productivité de ce personnel n'est donc pas actuellement mesurée, bien qu'aucun obstacle de principe n'interdise un suivi de leur activité.

3 – La branche retraite

La COG de la branche retraite présente le dispositif le plus développé en matière de productivité apparente : l'objectif apparaît explicitement (section 5.1 : « Améliorer la productivité »), un ratio principal a été créé (ratio « indicateur composite » / effectif rémunéré) avec des niveaux chiffrés à atteindre pour chaque année de la COG et d'autres indicateurs ont été mis en place (coûts unitaires des processus retraite et données sociales, évaluation de l'écart entre les cinq caisses les plus chères et les cinq caisses les moins chères).

Les évolutions du ratio principal de la COG ont été les suivantes depuis 1995 : l'indicateur synthétique montre une progression de 11,7 % de la productivité apparente entre 1995 et 2002, progression qui aurait été de l'ordre de 17 % sans les recrutements rendus nécessaires par la réduction de la durée légale du travail.

Ce chiffre global recouvre des évolutions très variables selon les secteurs d'activité :

Evolution des effectifs et de la charge de travail de la branche retraite depuis 1995 (chiffres arrondis)

ETP et millions de lignes de compte

	1995	1999	2002	2002/1995
Effectifs totaux (ETP)	13 120	12 504	12 961	- 1,2 %
Régularisations de comptes	518 000	513 000	555 000	+ 7,1 %
Attributions de droits	540 000	550 000	525 000	- 4,6 %
Données sociales*	30,7	35,7	38,6	+ 25,7 %
Indicateur synthétique**	7 863	8 677	8 780	+ 11,7 %

Source : CNAV

* Il s'agit principalement de la remontée aux CRAM des déclarations annuelles de données sociales, indiquant les salaires qui permettront, en fin de carrière, le calcul du montant de la retraite.

**L'indicateur synthétique est le ratio de productivité de la branche retraite.

Les gains de productivité apparente de la branche sont donc dus en majeure partie à l'amélioration enregistrée dans le processus de traitement des données sociales : les effectifs dédiés à cette fonction¹⁴⁷ ont diminué de 24 % entre 1995 et 2002 alors que le nombre total de lignes augmentait de 26 % (de telles variations s'expliquent principalement par le développement de la remontée par télétransmission des lignes de salaires qui est passée de 180 000 lignes en 1992 à 18,8 millions en 2002).

A l'inverse, les processus retraite (régularisation de comptes et attributions de droits) ont dégagé des gains de productivité apparente faibles malgré l'amélioration de l'outil informatique : l'augmentation globale d'activité a été de 2 % entre 1995 et 2002 et les effectifs affectés à ces fonctions ont augmenté de 3 % pendant la période (ce qui équivaut à une diminution d'environ 2 % en neutralisant les effets de l'ARTT).

Même si, comme cela a été signalé plus haut, la COG fait de l'amélioration de la productivité un des objectifs de la branche, le dispositif mis en place présente aussi différentes faiblesses. Ainsi, la politique de réduction des écarts de productivité entre CRAM n'a pas donné de résultats très tangibles¹⁴⁸. L'indicateur composite utilisé

147. En 2002, ces effectifs représentaient un peu moins de 8 % des effectifs totaux de la branche (contre environ 10 % en 1995), les effectifs des processus retraite 62 % (contre 59 % en 1995), l'action sociale 3,5 %, les fonctions nationales 6 % et les fonctions transverses 21 %.

148. En effet, l'écart entre les cinq caisses les plus chères et les cinq caisses les moins chères est resté stable sur la période (1,32 en 1995 à 1,31 en 2002).

gagnerait à être moins complexe et ses modalités d'élaboration pourraient être clarifiées. Le décalage constaté entre les objectifs chiffrés prévisionnels pour cet indicateur dans la COG (8 680 en 2001, 8 533 en 2002, 8 614 en 2003)¹⁴⁹ et les niveaux effectivement atteints (8 911 en 2001, 8 781 en 2002) montre que les objectifs initiaux n'étaient pas suffisamment ambitieux.

4 – La branche recouvrement

L'ACOSS mesure depuis 1998 l'activité de la branche à partir des « points activité » calculés sur la base d'un échantillon de 25 URSSAF. Cet instrument, repris dans la COG, est devenu l'indicateur central de la mesure de l'activité de la branche.

Son évolution récente et celle des effectifs budgétaires ont été les suivantes :

Evolution des points activité et des effectifs depuis 1995

	1995*	1999	2000	2001	2002	2002/1995
Points activité (en millions)	44,08	46,48	45,94	46,68	47,99	+ 8,9 %
Effectifs en ETP	13 618	13 744	13 897	13 941	14 194	+ 4,2 %
Ratio de productivité**	3 237	3 382	3 306	3 348	3 381	+ 4,5 %

Source : *Calculs Cour des comptes à partir de données ACOSS.*

*Calcul rétroactif selon les modalités de l'indicateur mis en place en 1998.

** Le ratio de productivité correspond au rapport points activité/effectifs.

Les indicateurs montrent une augmentation de la productivité apparente de 4,5 %. Cette faible augmentation de la productivité apparente de la branche est à analyser au regard des limites de l'instrument de mesure et du dispositif d'incitation à la productivité.

Reposant sur des calculs effectués en 1996, la mesure des « points activité » n'a, en effet, pas été actualisée depuis cette date malgré les engagements qui avaient été pris dans les deux COG successives. Or, en

149. La circulation conjointe de deux versions de la COG datées de mai 2001 affichant des variations importantes de la valeur de l'indicateur composite, sans que ces variations soient explicitées, est tout à fait regrettable. L'écart entre ces deux séries correspond en fait à l'impact de l'ARTT. Hors ARTT, les objectifs affichés étaient de 8 186 en 2001, 8 370 en 2002 et 8 564 en 2003.

huit ans, les outils de production et les réglementations ont beaucoup évolué, ce qui rend aujourd'hui les pondérations initialement retenues peu pertinentes. L'ACOSS, consciente de cet état de fait, a récemment mené une étude devant conduire à une réforme prochaine du dispositif. En attendant la mise en œuvre de cette réforme, l'agence centrale note qu'entre 2000 et 2003, le nombre total de comptes gérés par agent (quelle que soit la complexité de ces comptes) a augmenté de près de 10 % hors effet de l'ARTT, ce qui semblerait indiquer que le calcul actuel des « points activité » minorerait les gains de productivité réels de la branche.

Dans la COG actuelle, cinq indicateurs mesurent la performance de gestion (en particulier le prix de revient du « point activité », les écarts de coûts entre URSSAF et les coûts unitaires par activité et segment de cotisants), mais certains d'entre eux n'avaient pas encore été mis en œuvre à mi-2004. Les niveaux de référence à atteindre et les progressions souhaitables pendant la durée de la convention n'ont été fixés pour aucun des indicateurs figurant dans la COG.

Si le coût de revient du « point activité » est l'indicateur central, c'est la réduction des écarts de coûts entre URSSAF qui semble avoir été choisie comme objectif principal devant permettre des gains de productivité. Or, force est de constater que les écarts de coûts ne se sont pas significativement réduits entre 1998 et 2002 : le nombre d'organismes avec un écart de coûts supérieur à 10 % par rapport au coût moyen national n'est passé que de 13 à 11 et les organismes avec un écart compris entre 5 et 10 % ne sont passés que de 20 à 18.

Au total, peu de dispositions ont été prises pour instaurer une évaluation suivie des gains de productivité. La mise en place fin 2004 d'un outil de comptabilité analytique devrait toutefois contribuer à remédier à cette situation.

B – Les facteurs qui affectent l'évolution de la productivité

1 – Une modernisation croissante des modes de production

Au cours de la période examinée, toutes les branches se sont lancées, avec des succès variables, grâce à l'informatisation et au recours accru aux nouvelles technologies, dans un fort mouvement de modernisation de leurs modes de production. Ce mouvement a touché en priorité les processus du cœur de métier des différentes branches. L'impact de l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la productivité apparente des branches a varié en

fonction du rythme de déploiement de ces systèmes et de la plus ou moins forte adaptation des effectifs aux modifications des processus de production.

Dans la branche maladie, le recours à la télétransmission pour un traitement automatisé des feuilles de soins, via Sésam-Vitale, a d'abord rencontré des difficultés et la CNAM n'a retiré les dividendes de cette très lourde opération que tout récemment. Il en a été de même pour la branche famille où la mise en place du nouveau logiciel intégré de production (Cristal) a été difficile. Dans la branche retraite, l'achèvement du schéma directeur informatique et la mise en œuvre concomitante d'une politique de proximité très aboutie ont nécessité une profonde rénovation de l'informatique de production. Dans la branche recouvrement, la modernisation résulte de l'amélioration des systèmes informatiques (logiciel unique de production pour la branche), du développement de la lecture automatique et de la gestion automatique de documents.

Au total, l'impact de cette modernisation a cependant pesé davantage sur les branches maladie et famille que sur les branches retraite et recouvrement.

2 – L'impact de la réglementation

Le bon achèvement de ces opérations de modernisation a été d'autant plus délicat que, souvent, les branches ont dû tenir compte d'une forte évolution de l'environnement réglementaire. Cela a été particulièrement manifeste pour la branche famille.

Gérant une vingtaine de prestations légales différentes destinées en particulier aux familles, au logement et à la lutte contre la précarité, la branche famille doit faire face à un environnement réglementaire complexe¹⁵⁰ et en permanente adaptation aux besoins de la société. Ces adaptations, modifications et réformes entraînent inévitablement des surcoûts de gestion : à titre d'exemple, en 2002, au lieu des quatre versions initialement prévues, dix versions modificatives de Cristal ont dû être mises en place, souvent en urgence, pour faire face à différentes décisions des pouvoirs publics.

Il n'est pas certain que la réglementation ait plus varié ces dernières années que pendant les années 1990. Toutefois, en termes de

150. La formation complète d'un technicien liquidateur nécessitant en moyenne 18 mois en raison de la complexité de la réglementation applicable, il est illusoire de compter sur les contrats à durée déterminée pour absorber les variations importantes de charge de travail. Ce raisonnement vaut aussi pour les techniciens retraite.

productivité, l'effet de cette instabilité a été plus fort en raison de la diminution des marges de manœuvre de la branche, les brusques augmentations d'activité pouvant difficilement être compensées par redéploiements internes dans des caisses qui ne connaissent plus de sureffectifs significatifs. Les autres branches ont également eu à faire face à des évolutions réglementaires importantes. Ainsi la branche recouvrement a été confrontée à la modification des modalités de ventilation des cotisations entre les branches, autrefois effectuée au plan national et désormais déconcentrée au niveau des URSSAF, dans le cadre de l'application RACINE.

Mais cela vaut aussi pour la branche maladie qui a dû intégrer la gestion de la CMU moyennant la création, par avenant à la COG, de 200 emplois ainsi que le codage des actes médicaux et pour la branche retraite, qui a dû gérer « à chaud » les conséquences de la réforme de 1993.

Toutes ces réformes ont, à l'évidence, compliqué la gestion quotidienne des branches et rendu plus difficile la prise en compte des préoccupations de productivité.

3 – L'aménagement et la réduction du temps de travail

Les recrutements effectués par les quatre branches au titre de l'ARTT ont été, pour la plupart, réalisés en 2001 et 2002. Leur prise en compte a eu des effets immédiats sur la productivité apparente par tête des branches. Pour toutes les branches, cette dégradation avoisine les 6 %.

4 – Productivité et qualité de service

Toutes les branches ont recherché au cours de ces dernières années à améliorer la qualité de leur service. Cela a été particulièrement marqué dans les COG de la génération actuelle dans lesquelles les objectifs et les indicateurs relatifs à la qualité acquièrent une place prépondérante. De ce fait, les effectifs dégagés par des gains de productivité apparente ont été consacrés, pour l'essentiel, à l'amélioration de la qualité de service.

Dans la branche maladie, la COG 2000-2003 a fait de l'amélioration de la qualité de service à l'usager un objectif prioritaire. Elle a défini des indicateurs en précisant les niveaux qu'ils doivent atteindre en fin de période, permettant de mesurer les progrès de la branche qui ont été les suivants ces dernières années : le taux d'usagers dont l'attente à l'accueil est inférieure à 20 minutes est passé de 77,8 % en 2000 à 82,6 % en 2002 (pour un objectif de 95 %) ; le taux d'usagers

dont l'attente au téléphone est inférieure à 30 secondes est passé de 81,7 % en 2000 à 89,8 % en 2003 (objectif de 90 %); le traitement des prestations en nature est passé de 19,29 jours en 2001 à 11 jours en 2002, pour un objectif de six jours ouvrables (mais le temps de remboursement de la 1^{ère} indemnité journalière a augmenté de 66 jours en 2000 à 73 jours en 2002).

Parallèlement, la branche a défini un indice de satisfaction globale des usagers calculé pour chacune des CPAM à partir de l'enquête de satisfaction annuelle prévue par la COG. Cet indice a progressé de 6,8 en 1999 à 7,3 en 2003, en grande partie grâce à l'amélioration des délais de remboursement en 2002 (les notes attribuées à l'accueil téléphonique et l'accueil physique restent faibles, de même que l'indice de satisfaction des professionnels de santé).

De même, depuis 1997 et au vu d'une situation jugée très insatisfaisante, les COG de la branche famille ont fixé des objectifs ambitieux et chiffrés concernant, en particulier, l'accueil physique, l'accueil téléphonique et les délais de traitement des dossiers.

Ces objectifs ont structuré la gestion interne de la branche et ont entraîné des améliorations considérables en quelques années : entre 1999 et 2002, le pourcentage de dossiers traités en moins de 21 jours a progressé de 82 à 94 %, le pourcentage de visiteurs reçus en moins de 30 minutes a progressé de 78 à 95 % et le rapport appels téléphoniques traités sur appels téléphoniques aboutis est passé de 54 à 72 %. Les progrès ainsi réalisés ont été perçus par le public : selon l'enquête annuelle menée avec le CREDOC, la satisfaction globale des allocataires concernant leur CAF, qui était restée stable entre 1995 et 1999, est passée de 69 à 79 % entre 1999 et 2003 (l'accueil téléphonique demeurant le secteur qui suscite le plus de critiques).

La branche retraite est celle qui fait le moins référence, dans la COG, à la nécessaire amélioration du service à l'utilisateur : le terme apparaît rarement et un seul indicateur principal est défini, « le taux de satisfaction des futurs retraités de plus de 55 ans au regard des services offerts (en pourcentage des réponses exprimées) ».

Certes, les objectifs visant à développer le service de proximité, à éviter les ruptures de ressources et à concentrer l'action sur les populations défavorisées contribuent également de manière significative à la qualité de service. Toutefois, les niveaux à atteindre en fin de COG semblent assez peu ambitieux : à la fin de chacune des deux premières années de la COG, seules trois CRAM n'atteignaient pas l'objectif global fixé dans la COG pour l'année en question. Par ailleurs, la CNAV a privilégié le contact avec les usagers par rendez-vous et ne s'est pas

investie fortement dans les indicateurs mesurant les temps d'accueil au guichet et le pourcentage d'appels téléphoniques aboutis.

Ces faiblesses et le caractère récent des indicateurs mis en place par la COG rendent difficile la mesure de l'amélioration réelle de la qualité du service rendu. En revanche, la branche retraite se singularise depuis de nombreuses années par l'importance accordée au développement d'un réseau de proximité.

Même si le nombre de points d'accueil retraite a eu tendance à légèrement diminuer ces trois dernières années, la branche disposait à fin 2002 de 2 100 permanences décentralisées (219 agences et 1 881 points d'accueil retraite), soit un réseau un peu plus développé que celui de la branche famille alors que le nombre de visites annuelles est six fois moindre (trois millions contre 18 millions).

Les enquêtes annuelles effectuées aux niveaux national et régional pour le compte de la CNAV montrent cependant un très haut niveau de satisfaction chez les usagers. Le taux de satisfaction national a été de 90,8 % en 2001, de 96,7 % en 2002 et de 97,8 % en 2003¹⁵¹.

Pour la branche recouvrement, les COG ont clairement placé au rang de premières priorités l'amélioration du recouvrement, du contrôle et des relations avec l'usager. Elles ont prévu la mise en place de quelques indicateurs de mesure de la qualité de service, dont tous n'ont pas encore été créés à ce stade.

Néanmoins, la branche a consenti des efforts importants ces dernières années pour améliorer la qualité et l'efficacité de son service. Ainsi, la proportion d'URSSAF ouvertes au moins 40 heures par semaine est passée de 43 à 89 % pendant la période. La note globale de satisfaction des cotisants est passée de 6,80 en 1997 à 7,03 en 2002.

III - Les perspectives d'amélioration de la productivité dans les prochaines années

A – Des facteurs favorables à une amélioration significative de la productivité

Comme la plupart des organismes ayant une activité importante de production reposant sur des effectifs nombreux, le régime général

151. En 2003, l'enquête de satisfaction a été faite à partir d'un échantillon de 5 700 futurs retraités âgés de plus de 55 ans répartis sur l'ensemble du territoire.

bénéficiera ces prochaines années de deux évolutions majeures qui devraient avoir un impact significatif et positif sur sa productivité : le développement de la télétransmission des données et le nombre croissant de départs à la retraite parmi ses agents.

1 – Les progrès de la dématérialisation

a) Les relations avec les usagers et les professionnels

Le développement d'internet et des technologies de transmission électronique des informations a commencé à modifier les relations entre les organismes de sécurité sociale et leurs usagers et partenaires.

Le mouvement devrait s'amplifier dans les prochaines années en permettant de réduire le coût d'information du public (développement de l'information en ligne qui rendra possible une diminution du nombre d'agents affectés à l'accueil physique et téléphonique) ainsi que le coût de nombre de processus de production : fin de la montée en charge des feuilles de soins électroniques dans la branche maladie, développement des télédéclarations dans la branche URSSAF, de la coproduction avec l'allocataire dans la branche famille et de la télétransmission des données sociales dans la branche retraite.

b) L'organisation interne des branches

Par ailleurs, cette transmission plus aisée de l'information peut également améliorer l'organisation et le fonctionnement internes des branches. En effet, avec le développement de la lecture automatisée des documents et surtout de la gestion électronique des documents, les personnels chargés de l'accueil physique et téléphonique sont ou seront en mesure d'avoir un accès en temps réel à l'intégralité du dossier électronique de l'assuré et donc de le renseigner de façon plus rapide et efficace. Par ailleurs, les fonctions de production seront également accélérées et pourront aisément être délocalisées dans les sites déconcentrés des caisses locales. La procédure de scannérisation¹⁵² est d'ores et déjà mise en œuvre dans certaines branches. C'est notamment le cas de la branche famille pour les deux tiers des CAF. Dans la branche retraite, l'expérimentation en cours dans la CRAM Bourgogne-Franche-

152. La scannérisation permet de consulter sous forme électronique l'intégralité des informations disponibles et de liquider ou contrôler des dossiers sans avoir besoin de se référer à une source papier. Elle constitue un des outils de la gestion électronique des documents.

Comté sous le vocable de « bureau sans papier » est fondée sur ce même processus qui a vocation à être rapidement étendu dans les autres caisses. Enfin, dans la branche maladie, le tiers des flux internes concernant les feuilles de soins est également traité selon cette technique.

2 – L’ampleur du mouvement de départs à la retraite à compter de 2006

Entre 2006 et 2012, le rythme des départs à la retraite sera dans les quatre branches de 1,5 à 3 fois supérieur à ce qu’il est aujourd’hui. Une telle évolution représente non seulement la perspective d’une réduction mécanique du coût unitaire de production, grâce à une moindre pression sur la masse salariale, mais aussi une occasion d’exprimer les gains latents de productivité.

a) Une moindre pression sur la masse salariale.

Sauf tension exceptionnelle sur le marché de l’emploi, les agents recrutés auront en principe des niveaux de traitement significativement inférieurs à ceux des agents partant à la retraite, plus âgés et parvenus à l’ancienneté et au choix à des niveaux plus élevés de la classification. Malgré les coûts de formation accrus qu’engendrera ce mouvement, la pression sur la masse salariale des branches devrait être moins forte qu’aujourd’hui à effectifs constants¹⁵³, ce qui réduira d’autant le coût unitaire de production.

b) Une occasion rare de concrétiser les gains latents de productivité

L’analyse de la productivité apparente des quatre branches a montré que les gains de productivité réellement enregistrés ont souvent été inférieurs à ce que le progrès des techniques et la réorganisation des procédures auraient permis. L’exemple le plus récent et le plus symbolique en est la réduction des effectifs de production des CPAM, significativement inférieure à ce stade à celle qui était attendue des progrès considérables de Sésam-Vitale et de la transmission électronique des feuilles de soins. La principale raison évoquée pour expliquer ce phénomène est la difficulté de faire varier rapidement à la baisse le nombre d’agents employés pour l’ajuster à l’évolution des besoins : les

153. L’hypothèse d’effectifs constants ne peut valoir pour la branche retraite compte tenu de la forte augmentation de ses charges au cours des prochaines années.

départs à la retraite ont été relativement peu nombreux ces dernières années.

Dans ce contexte, la forte progression du rythme des départs à la retraite devrait permettre de réduire les effectifs et les charges de personnel. Seront ainsi dégagés certains des gains potentiels de productivité qui existent aujourd'hui dans les branches mais n'ont pas encore été traduits dans les comptes.

C'est tout particulièrement le cas de la branche maladie. La CNAM a actualisé ses prévisions en la matière. Pour la seule période 2004-2007, et pour les seules CPAM, elle estime que les gains de productivité qui seraient dégagés permettront, tout en procédant aux redéploiements nécessaires entre les pôles production, relation clientèle, régulation et logistique de ce réseau, d'aboutir à une diminution des effectifs de 3 800 postes. Sur la base de ce chiffre, et en soumettant la totalité des activités à une contrainte de productivité (fin de la montée en charge des FSE, mais aussi mutualisation plus accentuée, reconfiguration du réseau, regroupements de caisses...), les gains pourraient alors être significativement plus importants et avoisiner les 10 000 postes sur la période 2004-2012.

Ce raisonnement vaut aussi pour la branche retraite alors même qu'elle sera, au cours des prochaines années, dans une situation différente par rapport aux autres branches. En dépit du fort accroissement des départs en retraite et des effets conséquents de la réforme de 2003¹⁵⁴, elle ne saurait être exonérée pour autant de la nécessité de réaliser des gains de productivité.

Pour la branche recouvrement, les départs attendus devraient encourager le développement du chèque-emploi-service et de la procédure de versement en lieu unique des cotisations sociales pour les entreprises multi-établissements. Ces procédures mobilisent en effet des moyens humains moindres que celles auxquelles elles se substituent.

B – La nécessité d'une politique volontariste

Les branches du régime général ont donc une opportunité majeure d'améliorer significativement leur productivité dans les années à venir. Cette opportunité ne pourra toutefois être saisie que si une politique plus volontariste est menée.

154. La difficile gestion des « retraites anticipées » à compter de janvier 2004 est un bon exemple des problèmes d'application résultant de la loi.

1 – Une amélioration de la mesure de la productivité

Comme on l'a vu dans la première partie de ce chapitre, ce qui frappe d'abord dans l'étude de la productivité du régime général est l'extraordinaire difficulté de mesurer cette grandeur malgré le foisonnement des statistiques et indicateurs. Les indicateurs synthétiques mis en œuvre par certaines branches sont parfois contestés à la fois dans la validité de leurs résultats et dans leur utilisation comme outil de structuration de la gestion. Dans la branche famille, qui ne dispose pas d'un tel indicateur synthétique, les calculs de pondération des allocataires menés par l'observatoire national des charges permettent de dégager des chiffres jugés acceptables pour décrire l'évolution de la productivité de la majorité des CAF, mais peu de mesures plus détaillées sont disponibles, portant sur les processus de production et les modes d'organisation.

Il paraît donc essentiel d'améliorer la mesure de la productivité globale des branches, en comparant de façon plus précise les évolutions de coûts et les évolutions d'activité, ce qui suppose d'être capable de chiffrer le coût ou l'économie engendrés par les modifications de réglementation, de réaliser une mesure des activités autres que la production et d'intégrer dans l'analyse un suivi rigoureux de l'évolution de la qualité du service rendu (avec une évaluation des surcoûts entraînés par les efforts consentis pour ces améliorations de service).

Il paraît également important de mener, en parallèle, des études ciblées sur les progrès technologiques et sur certains modes d'organisation qui pourraient avoir un impact significatif sur la productivité. A titre d'exemple, pourraient être évalués les gains attendus du développement d'internet et des transmissions électroniques des données, ce qui permettrait de définir avec plus de pertinence les politiques de recrutement dans les prochaines années. Il en est de même des gains éventuels ou des pertes de productivité engendrés par les plates-formes téléphoniques, le développement des accueils et de la production déconcentrés, le choix de la polyvalence des agents et les différentes possibilités de mutualisation des fonctions.

Les systèmes de mesure actuels doivent donc être améliorés. La remontée des données doit se faire de façon de plus en plus automatisée à partir des logiciels d'accueil et de production afin, d'une part, d'en augmenter le nombre et la fréquence sans faire peser de poids excessif sur les agents et, d'autre part, d'améliorer la fiabilité des informations recueillies.

L'information statistique ainsi recueillie, plus pertinente, plus riche et plus fiable, pourra alors être présentée sous forme de tableaux de bord

réguliers et détaillés qui constitueront un outil central de suivi et de pilotage de l'activité de la branche.

2 – Une réflexion sur les missions et l'organisation

Les branches maladie et famille, et, à un degré moindre les branches retraite et recouvrement, se caractérisent par la coexistence de missions définies assez précisément par le cadre législatif ou réglementaire (en particulier la plupart des activités de production) et de missions pour lesquelles la liberté de mise en œuvre est plus importante : c'est en particulier le cas de la gestion du risque, des relations avec les professionnels de santé dans la branche maladie ou de l'action sociale dans la branche famille. En prévision de la souplesse de gestion qu'induirait l'accélération du rythme des départs à la retraite, il sera nécessaire, lors de la préparation des nouvelles COG, de soumettre toutes les activités hors production à une contrainte de productivité.

Une fois ces actions confirmées ou revues, une réflexion pourrait être utilement menée sur les modes d'organisation retenus au sein de chaque branche. A partir d'une mesure améliorée de la productivité, il sera possible, de déterminer la taille optimale des caisses et des points d'accueil. De même, l'organisation cible la plus pertinente pour les caisses d'une même branche pourra également être mieux définie. De même, il sera possible de choisir les fonctions dont la mutualisation engendrerait les économies les plus significatives et de décider de l'intérêt d'une production et d'un contrôle déconcentrés. Les COG pourront alors fixer des orientations plus précises, relayées par les caisses nationales avec plus de poids qu'aujourd'hui.

3 – Une réflexion sur les niveaux de qualité de service à atteindre

Sous l'impulsion des COG successives qui ont fait de ce thème un axe central de la gestion des branches et qui ont eu tendance à fixer des objectifs de plus en plus élevés, des efforts considérables ont été fournis par le régime général dans son ensemble pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers. Ces efforts étaient nécessaires dans la majorité des cas, mais aucune mesure précise des dépenses qu'ils ont engendrées n'a été faite et aucune véritable évaluation de leur rapport coût/avantage n'a été menée préalablement à la négociation des conventions.

Une telle évaluation est aujourd'hui indispensable avant de fixer les objectifs chiffrés des nouvelles COG en la matière. Compte tenu des niveaux souvent élevés de qualité de service atteints dans la majorité des caisses, certaines améliorations supplémentaires risqueraient d'entraîner

un accroissement disproportionné des dépenses. Toutefois, les progrès qui doivent encore être accomplis en ce domaine par certaines caisses pourraient être réalisés à moindre coût si une réorganisation de leur fonctionnement était engagée.

4 – Une démarche de productivité volontariste

a) La mise en place d'une démarche plus complète

Dans les quatre branches, le développement de l'informatique et des systèmes d'information est le domaine qui fait l'objet des programmes les plus précis dans le but de permettre des gains conséquents de productivité. Des objectifs généraux apparaissent également dans les quatre COG en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, mais ceux-ci sont le plus souvent trop imprécis pour entraîner une véritable recherche de productivité.

D'autres thèmes sont moins présents dans les COG ou en sont absents, alors qu'ils pourraient susciter des actions porteuses de réels gains de productivité. C'est le cas, en particulier de la nécessaire simplification des procédures actuellement mises en œuvre dans les diverses branches. La démarche exemplaire mise en œuvre avec succès dans la branche famille doit être étendue aux autres branches¹⁵⁵.

b) La définition d'objectifs et indicateurs chiffrés de productivité

L'amélioration de la mesure de la productivité devra se traduire par la définition d'indicateurs plus pertinents en la matière. Sans chercher des indicateurs trop synthétiques -difficiles à bâtir- ou communs aux différentes branches -impossibles en raison de l'hétérogénéité des missions-, il est indispensable d'inscrire dans les prochaines COG des indicateurs peu contestables et donnant une image précise des évolutions d'activité, des coûts de gestion et de la qualité de service. La démarche actuellement entreprise par les branches, sous l'impulsion de la DSS, pour déterminer des indicateurs communs aux branches, doit être poursuivie et aboutir à la détermination de ratios de productivité et de coûts de production dans toutes les branches. Des niveaux chiffrés à atteindre en fin de convention doivent également être fixés et un dispositif de sanction budgétaire doit être mis en place si ces niveaux n'étaient pas atteints.

155. Une démarche similaire proposée par la branche retraite n'a pas abouti, faute de réponse de la tutelle.

Au-delà, la productivité des branches doit être abordée de manière globale en y intégrant les coûts des investissements en capital, liés notamment au recours aux nouvelles technologies.

c) L'extension, dans la mesure du possible, de la logique de productivité aux opérations autres que la production

Même si elles se prêtent moins aisément à des mesures de productivité, les fonctions autres que l'accueil et le traitement des dossiers de remboursement, liquidation de prestations ou recouvrement doivent faire l'objet dans les COG, davantage qu'aujourd'hui, d'une mise en place d'incitations à la performance des agents. Des indicateurs doivent donc être définis et le calcul de l'intéressement dans les branches doit également tenir compte des résultats obtenus dans ces secteurs.

d) La mise en place d'une contrainte budgétaire ajustée

La définition des enveloppes budgétaires pluriannuelles fixées dans les COG est un exercice difficile faisant l'objet de longues et délicates négociations entre les branches et l'Etat. En effet, en l'absence de mesure très précise de la productivité, il est difficile d'évaluer exactement les marges dont dispose une branche à un moment donné ainsi que leur évolution les années suivantes. Les enveloppes arrêtées sont donc par nature critiquables, trop strictes pour les uns et trop généreuses pour les autres. Il est cependant souhaitable que la base de calcul actuellement fondée sur la consommation budgétaire de la dernière année de la COG en cours soit revue (cf. supra chapitre V).

Enfin, et plus fondamentalement, dans le cadre de la négociation des nouvelles COG, il est indispensable de prendre en compte les économies de gestion significatives que permettront à la fois le développement des nouvelles technologies et l'accélération du rythme des départs à la retraite.

SYNTHESE

La productivité apparente du travail des quatre branches du régime général a peu progressé ces dernières années malgré l'amélioration continue des technologies utilisées dans la production et la gestion. Au-delà des spécificités de chacune des branches, trois facteurs communs expliquent en grande partie cette évolution : les recrutements liés à la réduction de la durée légale du temps de travail, à l'origine d'une perte de productivité apparente par tête d'environ 6 % ; l'accent mis sur

l'amélioration de la qualité de service, génératrice de coûts ; enfin, la recherche peu active de gains de productivité.

Dans les prochaines années, le régime général va bénéficier de deux évolutions qui rendront possibles des gains significatifs de productivité : le développement de la dématérialisation et la forte accélération du rythme des départs à la retraite.

Toutefois, pour que les gains promis soient réellement acquis, il semble nécessaire de mettre en œuvre une politique plus volontariste qu'aujourd'hui. Cette politique devrait comporter une mesure plus précise des facteurs de productivité, une réflexion sur la pertinence de certaines missions et organisations, la définition d'un niveau réaliste de qualité de service à atteindre et la mise sous tension des organismes au moyen d'objectifs et indicateurs chiffrés et d'une contrainte budgétaire adaptée.

RECOMMANDATIONS

31. Dans les branches famille et maladie, mettre en place des indicateurs d'activité couvrant la totalité des activités des branches.

32. Doter les trois branches qui en sont encore dépourvues d'un ratio de productivité portant sur la totalité du champ de leurs activités qui tienne compte du poids respectif de chacune d'entre elles.

33. Dans les nouvelles COG, faire dépendre les mécanismes d'intéressement du respect des ratios de productivité qui y figureront.

34. Mesurer les gains de productivité que pourraient permettre dans les prochaines années le développement des technologies de l'information et l'accélération du rythme des départs à la retraite.

35. Mesurer le coût des améliorations supplémentaires de qualité de service qui pourraient être souhaitées.

36. A partir de ces mesures et d'une réflexion sur les missions et les manières de les remplir (organisation des caisses, qualité de service à atteindre), définir des objectifs chiffrés ambitieux pour les indicateurs de productivité et fixer des enveloppes budgétaires adaptées.