



La dynamisation de la carrière des agents de direction de la sécurité sociale

Rapport établi par Annick Morel
Inspectrice générale des Affaires sociales, présidente du comité des carrières
Décembre 2010

Introduction

- [1] Par lettre du 26 novembre 2009 (cf. Annexe 1), le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville confiait à la présidente du comité des carrières une mission de réflexion sur la réorganisation et le renforcement de l'efficacité de la gestion de la carrière des personnels de direction des organismes de sécurité sociale du régime général, intégrant 3 objectifs : développer l'attractivité des emplois proposés par la sécurité sociale, assurer le renouvellement des générations et renforcer la place des femmes dans les postes de cadres dirigeants. Deux orientations étaient privilégiées : le développement de la dimension stratégique du management des compétences et la modernisation des règles juridiques et conventionnelles qui encadrent l'évolution de la carrière des agents de direction (ADD).
- [2] Il était demandé que la réflexion s'appuie sur un comité de pilotage associant l'ensemble des acteurs de la gestion des ressources humaines des agents de direction de sécurité sociale et qu'elle soit éclairée par des groupes thématiques et techniques. Il était souhaité, en outre, une concertation au fil de l'eau avec les représentants des agents de direction, partenaires sociaux et associations professionnelles.
- [3] La mission qui s'est mise en place en mai 2010 s'est organisée autour de trois groupes thématiques qui ont pris une part très importante dans les propositions présentées (cf. Annexe 2. Composition et mandat des groupes de travail) :
- « Perspectives et prospectives des carrières des agents de direction », piloté par Pierre Samsonoff, sous-directeur à l'ACOSS puis à la CNAV.
 - « Evaluation et vivier inter branches et inter régimes », sous la responsabilité de Maud Bausier-Houin, sous directrice à la CNAMTS.
 - « Emploi et système de rémunération », animé par Denis Callewaert, directeur-évaluateur à la CNAF.
- [4] Le comité de pilotage, composé du directeur de la sécurité sociale, des directeurs des caisses nationales du régime général, du RSI, de l'UCANSS, de l'EN3S, a été réuni 4 fois lors des différentes étapes des travaux de la mission. La mission (présidente, UCANSS, pilotes des groupes thématiques) a rencontré à trois reprises les organisations syndicales et les associations.
- [5] Le rapport est court, les analyses détaillées figurant en annexes.
- [6] Après un état des lieux soulignant le décalage entre le cadre actuel de gestion des ressources dirigeantes de la sécurité sociale et les besoins de l'institution dans un contexte de restructuration des réseaux et de diversification de leurs missions, la mission procède à des propositions systémiques. Elles visent, d'une part, à dynamiser le cadre de gestion des ADD et d'autre part, à suggérer des orientations pour une future négociation conventionnelle qui s'avère aujourd'hui nécessaire en raison du bouleversement dans le classement des caisses, introduit par les réorganisations en cours dans 3 réseaux du régime général (regroupement régional des URSSAF- et départementalisation des caisses de la branche famille et maladie).

1. UNE GESTION PEU DYNAMIQUE DES RESSOURCES DIRIGEANTES QUI NE CORRESPOND PLUS AUX BESOINS DE L'INSTITUTION ET DES AGENTS DE DIRECTION

1.1. *Une gestion peu dynamique et insuffisamment organisée des ressources dirigeantes de l'institution*

[7] La population des 1940 agents de direction du régime général présents dans l'institution en 2008 est décrite par l'annexe 3 établie par l'UCANSS sur la base de deux études¹. Sa gestion repose sur des organisations et des processus, fortement marqués par des logiques décentralisées, qui, même si elles ont évolué depuis 1996, sont aujourd'hui peu adaptées à une dynamique institutionnelle de promotion des compétences.

Principales caractéristiques des agents de direction du régime général présents dans l'institution en 2008

- Une démographie en expansion sur les 10 dernières années (+15,8%), particulièrement marquée dans les caisses nationales, avec un « choc » démographique à venir (39% des agents de direction ont plus de 55 ans).
- Une mobilité réelle, qu'elle soit géographique, fonctionnelle, ou à moindre niveau, inter branche intervenant précocement avant la nomination de directeur.
- Des mobilités inter branche s plus fréquentes pour les directeurs des organismes de catégorie A (les plus importants) mais en déclin depuis 4 ans chez l'ensemble des directeurs.
- Des durées de fonction sur le même poste pour les directeurs égales à 9,5 ans en moyenne.
- Une parité hommes-femmes en progression dans les nominations d'agents de direction (48% des ADD nouvellement nommés sont des femmes) mais un plafond de verre persistant pour la promotion des femmes comme directeur², 21 % des directeurs actuels sont aujourd'hui des femmes, 28,4% des directeurs nommés ces 5 dernières années sont des femmes.

[8] Pour exercer des responsabilités dans les organismes, les agents de direction de la sécurité sociale doivent être inscrits sur une liste d'aptitude (LA) ministérielle, établie par une commission tripartite (caisses nationales, Etat, Organisations syndicales) sur la base d'un processus d'évaluation et de sélection décrit par l'annexe 4.

[9] Cette liste d'aptitude entraîne des contraintes importantes sur la promotion des agents de direction

¹ Les deux études ont porté sur :

- l'analyse du parcours des ADD présents dans l'institution en 2008 avec un focus particulier sur les aspects de la parité « hommes-femmes » en distinguant ceux qui ont accédé aux postes les plus élevés (caisses de catégorie A), ceux qui ont accédé à une autre fonction de directeur, ceux qui n'ont pas eu accès à cette fonction, afin d'identifier les spécificités de leurs parcours professionnels.
- l'analyse de la population des ADD sur les dix dernières années (1998-2008) et des nominations des cadres dirigeants sur les quatre dernières années afin de repérer les tendances plus récentes en termes de parcours professionnels sur l'ensemble de la population des ADD et sur celle particulière des Directeurs et Agents Comptables

² Le plafond de verre découle davantage de l'absence de candidatures féminines que des choix des décideurs

- [10] Le système, mis en place en 1960 pour assurer la transparence et l'égalité d'accès aux emplois supérieurs de l'institution à l'instar de la fonction publique de l'Etat, s'est progressivement bureaucratisé et ne répond plus à l'objectif de sélection des ressources dirigeantes de l'institution sur la base de leurs compétences.
- [11] Les demandes d'inscription sur la liste d'aptitude relèvent de la seule initiative des agents et non d'une démarche pro active entre le salarié et l'employeur qui, du reste, procède indépendamment à une évaluation spécifique de l'agent tous les ans sur le fondement du protocole conventionnel du 22 juillet 2005.
- [12] Les règles administratives d'accès aux 8 classes d'emploi de la liste d'aptitude, calées sur les 4 catégories de caisses (ABCD), sont complexes et font la part belle aux durées d'exercice au détriment d'une vision attentive aux parcours, aux compétences et aux potentiels.
- [13] Malgré des progrès, les évaluations décentralisées des compétences des candidats, effectuées par les employeurs (directeurs et présidents des conseils d'administration) et l'Etat, sont hétérogènes. Elles ne sont par ailleurs pas suffisamment en lien avec les évaluations « managériales » de l'employeur (cf. Supra). Enfin dans un cadre tripartite, les organisations syndicales, rapporteurs des dossiers individuels à la commission de la LA, peuvent être les arbitres des évaluations divergentes de l'Etat et de l'employeur, ce qui ne manque pas de poser au fond la question de la responsabilité de l'évaluation.
- [14] La valeur ajoutée de la commission elle-même qui constitue une charge non négligeable pour les acteurs³ est faible. L'instance consacre peu de temps à l'examen des compétences en raison du volume des candidatures et des discussions relatives aux critères administratifs d'accessibilité.
- [15] Au total, la liste d'aptitude est devenue au mieux un « tableau d'honneur » virtuel pour les candidats retenus et non un filtre permettant de sélectionner des compétences pour les caisses locales et nationales ou de disposer, pour les postes sensibles à fort impact pour l'institution, de candidatures suffisantes et convenablement préparées. En revanche, par les règles administratives imposées, la liste d'aptitude a créé un réseau de contraintes qui ralentissent le déroulement des carrières des ADD et appauvrissent ce vivier.

1.1.1. Le système de recrutement et de gestion des ADD n'encourage pas à la mobilité et à la diversité des profils

- [16] Le recrutement des ADD de l'institution est marqué, en raison des conditions fixées pour l'inscription sur la liste d'aptitude, par une forte « endogamie » qui conduit à un système relativement clos.
- [17] Les recrutements d'ADD, extérieurs à la filière de l'EN3S et à la promotion interne, notamment les fonctionnaires, et autorisés par la liste d'aptitude, sont anecdotiques. Ils sont en majorité le fait des caisses nationales qui recherchent des compétences diversifiées par rapport au profil type des ADD de l'institution (formation initiale IEP, EN3S). Les établissements publics peinent du reste à faire bouger les agents recrutés à l'échelon national souvent avec un haut niveau qui doivent, pour exercer au niveau local, être inscrits sur la liste d'aptitude. Les mobilités locales-nationales sont faibles et difficiles dans les deux sens.

³ Le rapport IGAS de mai 2007 sur la dynamisation de la gestion des agents de direction du régime général de la sécurité sociale souligne ce point.

[18] A l'inverse, la mobilité des ADD à l'extérieur de l'institution (vers les mutuelles, assurances, collectivités locales, la fonction publique de l'Etat, les établissements publics etc..) n'est ni encouragée institutionnellement ni reconnue comme une valeur ajoutée et difficilement accompagnée lors du retour dans les organismes, comme du reste dans de nombreuses entreprises.

1.1.2. Malgré des progrès, les caisses nationales ont une gestion insuffisamment active des ADD

[19] La gestion des ADD est, jusque dans les années 1990, caractérisée par la faiblesse voire l'absence de toute gestion institutionnelle en raison de l'organisation décentralisée de l'institution. La responsabilité de nomination et de licenciement des directeurs et des ADD appartient alors aux conseils d'administration des organismes locaux dont les ADD, directeur et agent comptable compris, sont les salariés. Dans ce cadre, l'Etat garantit la compétence des ADD par la formation dispensée à l'EN3S, l'inscription sur la liste d'aptitude mais aussi par l'agrément dont ils doivent bénéficier. Finalement, dans ce système, ce sont les agents eux-mêmes qui sont les promoteurs de leur carrière.

[20] La montée en charge progressive (1996, 2004, 2010) du rôle et des obligations des caisses nationales se traduit par une responsabilité managériale accrue de leurs dirigeants sur les directeurs et les agents comptables des organismes locaux (nomination, évaluation, capacité de mettre fin à leurs fonctions, fixation de la progression salariale). Dans cet objectif, les caisses nationales mettent en place des organisations centrales dédiées à une gestion active des directeurs, nécessaire en outre aux évaluations annuelles des directeurs rendues obligatoires par le protocole conventionnel du 22 juillet 2005.

[21] Les leviers des établissements publics nationaux sont cependant encore incomplets.

[22] Certains outils à la main des directeurs de caisses nationales destinés à favoriser la mobilité des directeurs doivent, pour être effectifs, être articulés avec d'autres dispositions (cf. Annexe 6). Ainsi la capacité de mettre fin aux fonctions des directeurs locaux⁴, ou encore de prévoir une mobilité accrue par des nominations de directeurs à durée déterminée, doit être précisée pour se concilier avec le statut de droit privé dont bénéficient les directeurs et agents comptables des organismes régionaux et locaux.

[23] En outre, les organisations RH des caisses nationales développées à partir de 1996 sont uniquement tournées vers les directeurs: il n'existe pratiquement⁵ pas de gestionnaires de carrières des ADD au niveau des caisses nationales. Le vivier des ADD non directeurs, qui constitue le terreau d'une gestion prévisionnelle des compétences de haut niveau n'est pas connu des caisses nationales pas plus que les fonctions qu'ils assument. Les choix ou les promotions des ADD de même que leurs évaluations sont effectuées par les directeurs locaux⁶ et restent à ce niveau. Les COG des différentes branches donnent d'ailleurs des signaux d'intérêt faibles et hétérogènes au repérage et à la promotion des cadres de haut niveau de l'institution (cf. Annexe 5).

⁴ Cette possibilité a été donnée en 2004 au directeur de la CNAMTS et en 2010 aux directeurs des autres branches par la loi HPST n°2009-879 du 21 juillet 2009 et le décret n°2010-1059 du 9 septembre 2010.

⁵ La CNAMTS a cependant une assez bonne connaissance de son vivier en raison de la mise en œuvre d'entretiens de carrières et de séminaires « animation du vivier ».

⁶ Les pratiques d'évaluation des directeurs locaux sont mal connues mais probablement fort hétérogènes. En outre, à l'heure actuelle, les évaluations des directeurs par les caisses nationales ne prennent pas explicitement en compte la qualité de leur management de leur équipe de direction.

1.1.3. L'institution « sécurité sociale » manque d'outils pour dynamiser les carrières des ADD par une stratégie de « groupe »

- [24] La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des ADD, « émergente » dans chacune des branches du régime général, est encore balbutiante au niveau de l'institution « sécurité sociale ».
- [25] Si le groupe « sécurité sociale », fédéré par l'UCANSS, doit être une opportunité et un facteur d'attractivité pour les agents de direction, il manque encore de visibilité sur ce point : les outils ou les référentiels communs aux différentes branches sont encore rares.
- [26] Cette faiblesse se traduit d'abord par la difficulté de quantifier annuellement les recrutements en futurs ADD, nécessaires à l'EN3S pour organiser les concours. Dans la ligne de ce constat, l'accompagnement à la prise de poste des ADD, essentiel pour favoriser les mobilités et les conforter, n'est pas organisé ou pensé comme une fonction essentielle de l'EN3S au profit de l'ensemble des réseaux et des régimes.
- [27] De la même façon, l'institution n'a pas formulé explicitement, non plus que chacune des branches du reste, ses attentes à l'égard des agents de direction en termes de parcours professionnels « référents »⁷. La mobilité fonctionnelle, géographique, et entre les branches et les régimes et les autres institutions de la sécurité sociale n'est pas affichée comme un élément volontariste d'une politique de développement des compétences, un moyen d'identifier des viviers, ou un élément de stimulation de l'innovation ou de renouvellement des pratiques⁸. Au contraire, les pratiques observées en matière de nomination, et notamment sur les postes de directeur, peuvent laisser à penser que la mobilité est au final pénalisée. Finalement, les exigences administratives d'ancienneté de la liste d'aptitude sont les seuls repères identifiables par les agents
- [28] En troisième lieu, la construction d'instruments de gestion communs à l'ensemble des branches (observatoire, référentiels) reste un chantier à venir.
- [29] Il n'y a pas d'outils d'observation⁹ ni de lieu, en dehors du comité des carrières (mais de façon ponctuelle), permettant aux branches du régime général et au RSI d'échanger sur les viviers d'agents de direction.
- [30] Les référentiels d'évaluation utilisés depuis 1996 par le comité de carrières pour mesurer l'adéquation entre les postes offerts et les compétences des candidats sont communs à toutes les branches et au RSI. Même s'ils ont évolué en 2000 avec l'ajout d'une fiche sur l'évaluation des capacités d'adaptation dans le nouveau poste, ils ont aujourd'hui vieilli et doivent être redynamisés afin de comporter une évaluation plus approfondie des potentiels des candidats.

⁷ Il est d'ailleurs à noter qu'il n'y a pas encore de consensus entre les branches sur les parcours souhaitables des ADD ainsi que le groupe 1 l'a noté et que de nombreuses questions n'ont pas de réponse institutionnelle. Les agents de direction doivent-ils avoir une « valence » dominante dans la branche pour accéder aux plus hauts postes de cette branche ? Les hauts potentiels ont-ils à l'inverse la caractéristique d'être polyvalents ? Le passage par la « production » est-il une nécessité voire une obligation et le passage par des fonctions supports (RH, logistique) un atout ou un handicap ?

⁸ Le directeur de la CNAMTS a cependant généralisé pour les directeurs nommés depuis 2009 la pratique d'une lettre de mission fixant un terme renouvelable à la nomination sur le poste.

⁹ L'UCANSS s'est dotée d'un répertoire informatisé des ADD (ARIAD) créé par le Protocole d'accord du 27 mars 1995 et repris dans celui de 2005. Ce fichier contient les données nominatives et professionnelles (postes occupés, formations suivies...) des ADD du régime général et des personnes susceptibles de le devenir (ayant été inscrits sur la LA) permettant une connaissance des carrières des ADD dans l'ensemble des branches qui pourrait, s'il était complété, être le noyau de l'observation du vivier des ADD.

[31] Les outils mis au point au niveau de l'UCANSS pour gérer les évaluations annuelles des ADD (protocole de 2005) ont été mis en place sans accompagnement véritable et sont donc utilisés de façon hétérogène.

[32] Alors que la mobilité entre les branches devrait être perçue comme une richesse et une opportunité, elle est relativement faible au niveau des directeurs et depuis longtemps dans 2 branches sur 4. Elle semble s'être encore réduite récemment dans un contexte de restructuration des réseaux. Depuis 2009, le comité des carrières observe une rétraction des mobilités inter branches, les candidats potentiels étant, semble-t-il, « retenus » par le sentiment que les choix étaient faits au profit des directeurs de la branche concernée dans les réseaux recomposés.

1.1.4. Des systèmes de rémunération qui n'encouragent pas à la mobilité

[33] Les modalités de rémunération des ADD qui dépendent de la négociation conventionnelle reconnaissent la responsabilité et la performance mais sont également un déterminant dans les choix par les agents des mobilités fonctionnelles, géographiques ou inter branches.

[34] L'observation (cf. Annexe 3) montre que la mobilité des ADD est principalement concentrée sur les débuts de carrière. Pour les directeurs, les mobilités se conçoivent le plus souvent de façon linéaire : les carrières sont vécues comme des escaliers ascendants menant à la direction d'un organisme de catégorie A. Les mobilités horizontales, quand bien même offrent-elles des perspectives d'évolution de compétences intéressantes, sont souvent refusées au motif qu'elles ne sont pas assorties d'une promotion.

[35] Cette approche est partiellement liée aux logiques de classification des emplois. Le niveau de classification des postes des ADD et donc de rémunération découle, totalement pour les directeurs et pour les agents comptables et partiellement pour les directeurs adjoints et les sous-directeurs, du classement des caisses en 4 catégories (cf. Annexe 7). Or la classification des caisses n'est pas homogène entre les branches¹⁰, conduisant à des difficultés de mobilités inter branches notamment pour les directeurs

[36] Le classement des agents de direction (autres que directeurs et agents comptables) relève de la seule décision du directeur de caisse et ne repose pas sur une évaluation approfondie du « poids » (c'est-à-dire de la charge de responsabilité) du poste. La convention collective offre à chaque catégorie d'organismes quatre niveaux de classification, le plus élevé étant réservé au directeur. Ce dernier dispose au minimum de trois possibilités pour classer ses ADD¹¹. Si des considérations de comparaison locales entre ADD sont prises en compte, il n'y a cependant aucune garantie que l'ensemble des ADD soit classé de façon homogène dans l'institution : ces éléments peuvent être dissuasifs d'une mobilité de caisse à caisse y compris dans la même région.

¹⁰ Les classements des organismes effectués par chaque branche, avec les critères propres à la branche, sont satisfaisants. En revanche, le regroupement des caisses en quatre catégories pose problème. Les caisses n'ont pas été positionnées à partir de critères inter branches communs, mais plutôt à la suite d'un compromis, visant en particulier à équilibrer, entre les branches, le nombre de caisses dans chaque catégorie.

¹¹ Les directeurs en réalité ont plus de trois possibilités pour classer leurs ADD car les directeurs de A, B et C peuvent utiliser tous les coefficients de niveau 1.

[37] Enfin, les points de responsabilités supplémentaires¹² (protocole du 22 juillet 2005 -30 à 120 points) qui concernent 25,7% de l'effectif total des agents de direction, peuvent faire pièce aux encouragements à la mobilité offerts par la garantie d'une majoration de 105%¹³ en cas de mobilité s'accompagnant d'un changement du niveau de classification ou par les autres incitations à la mobilité de la convention collective (Cf. Annexe 8). Ces dernières, indifférenciées selon les sexes, sont du reste insuffisantes pour briser le plafond de verre qui pèse sur les agents de direction féminins, moins mobiles que les hommes (cf. Annexe 3).

1.2. Un cadre de gestion qui devient inadapté aux besoins de l'institution et des agents

[38] L'institution Sécurité sociale connaît aujourd'hui des mutations importantes qui modifient les attentes de l'«employeur».

1.2.1. Des besoins institutionnels en mutation

1.2.1.1. Des modifications importantes dans l'organisation des réseaux

[39] Deux d'entre elles méritent d'être signalées :

[40] – le rôle accru des caisses nationales dans le pilotage du réseau depuis les années 1990 ;

[41] – les restructurations engagées depuis 4 ans dans 3 des 4 réseaux du régime général qui regroupent les organismes au niveau départemental (maladie, famille) et au niveau régional le réseau des URSSAF, réduisant leur nombre.

[42] Ces modifications ont des conséquences directes sur les attentes de l'institution à l'égard des agents de direction qui concernent :

- l'intérêt des allers retours dans les parcours entre caisses nationales et locales ;
- l'intérêt de mobilités accrues, fonctionnelles, inter organismes, inter branches pour dynamiser les caisses dans un contexte de carrières longues et de réduction du nombre d'organismes;
- la nécessité de différencier les compétences pour les directions d'organismes locaux en fonction de leurs enjeux ;
- la nécessité de redéfinir en continu et en prospective les organisations internes et les besoins en ADD des organismes locaux régionaux et départementaux.

1.2.1.2. Un besoin de diversification des métiers et des compétences

[43] Parallèlement, les métiers des ADD se sont diversifiés apportant des inflexions qualitatives aux profils requis par l'institution.

[44] Tout d'abord, l'encadrement de la « production » qui était le cœur du métier des ADD coexiste avec d'autres fonctions : qualité du service ; gestion du risque ; pilotage de réseaux, animation de partenariats ou d'une réflexion institutionnelle sur un thème émergent, créations d'outils stratégiques pour l'institution, expertises pointues au profit de l'ensemble des organismes.

¹² Ces points sont au terme du protocole du 22 juillet 2005 accordés en cas de cumul de fonction sur des entités juridiques distinctes (intérim d'organismes, direction d'un centre informatique, d'une centre régional de formation professionnelle, d'une fédération gestionnaire), d'exercice de responsabilités supplémentaires spécifiques (missions nationales confiées par les caisses nationales, gestion des œuvres,).

¹³ Les 105% sont calculés sur la base de l'ancien coefficient de fonction et des points d'évolution salariale acquis. En revanche, le calcul ne tient pas compte des points de cadres dirigeants et de ceux liés au cumul de responsabilités supplémentaires acquis dans l'ancienne rémunération.

[45] Certaines compétences de haut niveau se sont technicisées ou spécialisées dans certaines branches (gestion du risque dans le réseau maladie et recouvrement). A l'inverse les compétences pour les fonctions de production/service et pour les fonctions supports (RH, logistique...) sont identiques quelle que soit la branche. Des fonctions partenariales apparaissent essentielles dans les quatre réseaux."

[46] Enfin le développement et la maîtrise des systèmes d'information deviennent centraux pour l'ensemble des réseaux.

[47] Ces évolutions rapides conduisent à porter une attention particulière à la diversification des parcours et des compétences des ADD et des directeurs, à mieux les repérer et à mieux les accompagner. L'intérêt de mobilités inter branches, de parcours à l'extérieur de l'institution, de l'ouverture de l'institution à des profils spécifiques, apparaît là aussi évidemment.

1.2.2. Des agents en quête de sens dans une institution en mutation

[48] Dans un contexte de mutation et une perspective de carrières longues dans lesquels les postes de directeurs d'organismes seront en diminution¹⁴, les cadres de haut niveau ont besoin de visibilité.

[49] Ce besoin porte d'abord sur les attentes explicites de l'institution à leur égard, sur la nature et la connaissance (transparence) des critères de choix pour les postes d'ADD et de directeurs mais aussi sur les rémunérations et l'accompagnement lors des prises de fonction si les mobilités venaient à s'accroître.

2. POUR UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE GESTION DES AGENTS DE DIRECTION

[50] Le système de recrutement et de gestion des ADD a utilement et efficacement répondu aux besoins de l'institution pendant 50 ans et s'est adapté aux exigences croissantes qui ont pesé sur les organismes. Cette adaptation s'est effectuée non sur la base d'une réforme d'ensemble des dispositifs mais par la création de nouveaux outils, juxtaposés aux anciens dans un esprit de compromis : multiplication des référentiels d'évaluation internes, distincts de la liste d'aptitude (comité des carrières, protocole du 22 juillet 2005) ; conciliation du rôle des directeurs de caisses nationales et du statut local des directeurs et des ADD etc....

[51] Le système traversé aujourd'hui par des contradictions doit être plus fermement infléchi.

[52] L'institution doit donner le sens de sa trajectoire à ses cadres supérieurs et expliciter ses attentes. Comme tous les réseaux modernes, elle doit parallèlement affirmer un rôle actif d'accompagnement des agents de direction dans leur parcours même si chacun d'entre eux doit rester l'acteur principal de cette démarche.

[53] Pour autant, il ne s'agit pas de passer d'une organisation décentralisée à un système centralisé de gestion qui ne serait ni efficace ni acceptable. La mission a donc recherché un triple équilibre dans les propositions qu'elle a formulées :

- entre une gestion dynamique et managériale des ressources dirigeantes par l'employeur et une gestion tripartite (Etat, organisations syndicales nationales, employeurs) qui correspond à la culture de l'institution et à sa nature de service public ;

¹⁴ Le nombre total d'agents de direction de l'institution ne sera pas au total nécessairement en diminution compte tenu de la nécessité des missions des réseaux et de l'importance des fonctions stratégiques à développer.

- entre les pouvoirs renforcés des directeurs de caisses nationales et la responsabilité nécessaire des directeurs d'organismes locaux ;
- entre le rôle des caisses nationales et celui de l'UCANSS, compétente pour construire et mutualiser des outils communs à l'ensemble des branches.

[54] Les pistes suggérées redessinent le système de gestion des ADD dans ses aspects réglementaires, organisationnels et instrumentaux. Elles indiquent en outre quelques orientations pour une future négociation conventionnelle portant sur des logiques de rémunération destinées à inciter à la mobilité et à une meilleure prise en compte de la parité hommes-femmes dans l'institution.

2.1. Dynamiser et simplifier le cadre de gestion des ADD

2.1.1. Les principes du nouveau système

[55] La mission propose de maintenir la liste d'aptitude des ADD qui représente une garantie légitime de l'Etat pour le service public de la sécurité sociale et affirme des logiques de compétences inter branches et inter régimes que les modalités actuelles d'organisation de l'institution n'autorisent pas.

[56] Ce maintien n'a cependant de sens que si la liste d'aptitude est repensée sur cinq points :

- la simplification de sa gestion ;
- la modification des critères pour l'accès à la LA qui devront exprimer les attentes de l'institution à l'égard de ses agents (parcours professionnel, formation) et non des logiques administratives;
- la professionnalisation des évaluations;
- la diversification des accès à la liste d'aptitude en fonction des profils;
- la clarification du rôle des instances collectives intervenant dans le processus de sélection.

[57] L'annexe 4 résume sous forme de tableau détaillé les propositions de la mission.

2.1.1.1. La simplification

[58] La simplification du dispositif n'est pas simplement utile en gestion : c'est une nécessité pour redonner du sens au dispositif.

[59] Il est proposé de structurer la liste d'aptitude des ADD autour des 3 « fonctions clés », qui représentent des étapes déterminantes dans une carrière d'agent de direction, nécessitant des niveaux de compétences spécifiques :

- les postes des agents de direction, une qualification particulière étant demandée comme actuellement pour postuler à des fonctions d'agent comptable et de responsable informatique;
- les postes de directeurs d'organismes et de projets. Cette catégorie recouvrirait les postes de direction des organismes locaux mais aussi ceux de directeurs adjoints dans les organismes les plus importants de l'institution disposant d'une délégation étendue. Certains postes de directeurs de projets de l'institution (chantiers nationaux etc..) pourraient également entrer dans cette catégorie ;

[60] - les postes de directeurs à fort impact pour l'institution, comprenant les directions des grands organismes mais aussi des directions de projets et des directions stratégiques pour l'institution.

- [61] Il y aurait ainsi 3 classes d'emploi, au lieu de 8, dans la nouvelle liste d'aptitude.
- [62] La liste des postes de directeurs adjoints et des directeurs de projets/directions stratégiques concernés par la deuxième et troisième catégorie de la LA serait établie par le comité des carrières sur proposition des caisses nationales.
- [63] Cette modification représenterait une ouverture pour les ADD puisque, contrairement aux règles actuelles, tous les candidats inscrits dans une classe pourraient postuler aux emplois offerts, le recruteur étant le juge de l'adéquation entre les qualités et l'expérience du candidat et le poste.
- 2.1.1.2. La formulation de nouvelles conditions d'accès à la LA privilégiant les mobilités
- [64] Les propositions maintiennent les 3 voies d'accès actuelles à la LA des agents de direction (titulaires du diplôme de l'EN3S, cadres de l'institution, fonctionnaires), avec des modifications substantielles dans les critères d'accès.
- [65] Pour accéder à la LA, des critères de parcours seraient déterminants, la mobilité réussie, fonctionnelle, géographique, institutionnelle, inter branche ou inter régime étant affirmée comme un facteur d'enrichissement, un accélérateur de carrière mais aussi une obligation pour accéder aux deux classes des directeurs. Les critères d'ancienneté ne concerneraient que les cadres de l'institution et les fonctionnaires pour accéder à la classe des ADD afin de conserver un différentiel positif de carrière aux agents ayant réussi le concours de l'EN3S.
- [66] Ces critères se conjuguaient avec des critères de formation : les titulaires du diplôme de l'EN3S, qu'ils soient externes et internes, bénéficieraient d'une inscription automatique sur la liste d'aptitude des ADD, reconnaissant ainsi le rôle déterminant de l'école de Saint Etienne dans la formation des cadres supérieurs de l'institution et simplifiant radicalement la constitution de la LA des agents de direction.
- [67] Dans cette logique de « qualification » des ADD par le parcours EN3S, les cadres internes de l'institution n'ayant pas le titre d'ancien élève souhaitant accéder à un poste d'ADD seraient sélectionnés par un processus d'évaluation renforcée (cf. Infra 2.1.1.3) puis formés à l'EN3S dans un cursus personnalisé tenant compte de leur expérience. Ce n'est qu'après cette scolarité réussie à l'EN3S que les agents seraient inscrits sur la LA. Cette proposition représente un changement de paradigme par rapport à la situation actuelle dans laquelle les agents sont d'abord inscrits sur la liste d'aptitude puis formés à l'EN3S dans un cursus appelé le CESDIR (16 semaines de formation).

Tableau 1 : Propositions de la mission sur les critères administratifs d'accès aux LA

- Pour les ADD, comprenant les agents comptables :
 - inscription automatique pour externes et internes après scolarité EN3S réussie, désormais seule condition pour inscription LA
 - pour les internes :
 - ancienneté : 10 ans pour cadres niveau 7 dans l'institution avec au moins un changement de fonction ; 15 ans sans niveau 7 avec au moins un changement de fonction
 - pour « sur » diplômés ¹⁵: 4 ans dans institution
 - pour ADD caisses nationales : 4 ans dans institution
 - pour fonctionnaires : mêmes conditions qu'actuellement (8 ans dans emploi de catégorie A dont 6 ans dans le secteur social)
- Pour les directeurs d'organismes et de projets
 - obligation d'une durée d'ancienneté comme ADD
 - 6 ans si mobilité inter branches, inter régimes ou organisme local / national ou autre institution (Etat, collectivité territoriale, établissement public..);
 - 8 ans si mobilité inter organismes dans la même branche ;
 - 10 ans si mobilité fonctionnelle dans le même organisme
- Pour les directeurs d'organismes et de projets à fort impact pour l'institution
 - Avoir effectué une mobilité inter branches inter régimes /institutionnelle comme ADD ou directeur
 - Etre inscrit sur la LA directeur ou être directeur

2.1.1.3. Le renforcement de la professionnalisation de l'évaluation

- [68] Pour l'accès des cadres internes de l'institution à la liste d'aptitude des ADD, ainsi que pour l'accès aux listes d'aptitude "Directeur" et "Postes à fort impact", il est envisagé de maintenir l'évaluation croisée de l'Etat et du directeur local (et de solliciter l'évaluation de la caisse nationale ¹⁶pour les listes de directeurs cf. §73), garantie de richesse et d'objectivité.
- [69] Les référentiels doivent être les mêmes pour les deux « évaluateurs » (Etat et employeur) et distinguer l'évaluation du parcours déjà réalisé (ce qu'a fait et réussi le candidat) et l'évaluation du potentiel du candidat qui doit mesurer ses capacités de développement et de progrès.
- [70] Les référentiels sont distincts pour l'accès à chacune des classes, les compétences et les qualités requises étant d'une nature et d'une « intensité » différentes.
- [71] Deux modifications relatives à l'évaluation des candidats sont envisagées par la mission.
- [72] Afin de renforcer et d'objectiver les évaluations, il est proposé de les compléter par une appréciation externe :
- pour l'accès à la liste d'aptitude des ADD des cadres internes à l'institution, elle serait effectuée au moyen d'épreuves de mise en situation établies par l'EN3S.

¹⁵ La nature de ces diplômes est à déterminer : grandes écoles par exemple (certaines écoles d'ingénieurs, de commerce etc.)

¹⁶ Dans cette logique, l'évaluation par le président du conseil d'administration n'a plus lieu d'être.

- Un comité d'évaluation composé des représentants de l'Etat, des caisses nationales et de l'EN3S aurait la charge de départager les trois évaluations si elles étaient divergentes.
- pour l'accès aux deux listes d'aptitude des directeurs, un centre d'évaluation dont le cahier des charges devra être établi par l'UCANSS aurait la charge du troisième « regard ».
- Le comité des carrières aurait la mission de statuer sur l'admissibilité des candidats au regard des trois évaluations et pourrait en tant que de besoin auditionner les candidats.

[73] D'autre part, pour l'accès aux deux classes de directeurs, il est proposé que l'évaluation pour l'inscription soit réalisée par la caisse nationale sur la base de l'évaluation approfondie de l'employeur qui intervient tous les 3 ans dans le cadre de l'évaluation de la maîtrise de la fonction mais aussi des évaluations annuelles.

2.1.1.4. L'ouverture de la liste d'aptitude à des profils diversifiés

[74] Afin d'ouvrir l'institution à des profils diversifiés, il est prévu de maintenir l'accès des fonctionnaires à la LA dans les conditions actuelles mais aussi de faciliter l'inscription des titulaires de diplômes de haut niveau déjà présents dans l'institution (cf. Supra) ainsi que celle des ADD des caisses nationales.

[75] Dans ces deux derniers cas, sur la base d'une évaluation positive (Etat, employeur, évaluation extérieure celle de EN3S ??), une formation personnalisée et un accompagnement spécifique à la « carte » de l'EN3S consacrerait l'inscription, se substituant à la procédure actuelle de CESDIR, insuffisamment modulée en fonction des savoirs et des expériences des agents. Pour les fonctionnaires de l'Etat, la formation-accompagnement à l'EN3S s'effectuerait à la prise de fonction comme ADD.

2.1.1.5. La clarification du rôle des instances collectives intervenant dans le processus de sélection

[76] Dans le schéma proposé, l'organisation administrative qui conduit à l'établissement des LA est profondément modifiée.

[77] Elle distingue ce qui relève d'une évaluation professionnalisée des compétences et ce qui relève de l'établissement de la liste sur la base des critères d'accessibilité et des évaluations de compétences.

[78] Sur le premier point, les évaluations sont validées par des commissions de sélection qui départagent éventuellement les appréciations divergentes de l'Etat, de l'employeur et du centre d'évaluation : jury pour les cadres internes sollicitant l'inscription sur la LA des ADD ; comité des carrières pour la LA des directeurs.

[79] La commission de la LA, à composition inchangée, est responsable de l'établissement des listes avec un rôle rénové.

[80] - En amont des inscriptions, elle se prononce sur la recevabilité des demandes au vu des conditions de parcours et de formation :

- des cadres et des fonctionnaires pour l'inscription sur la LA des ADD
- des ADD ou des directeurs pour les LA des directeurs.

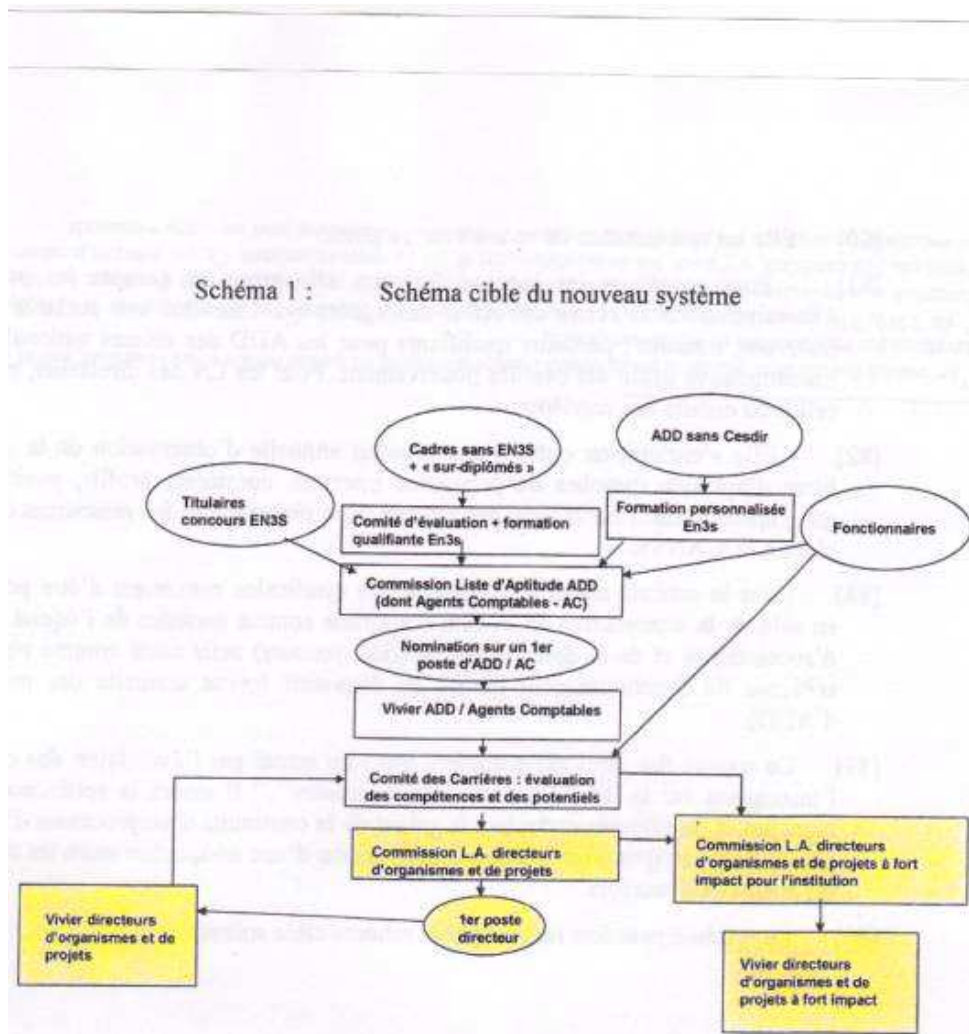
[81] Elle est une instance de recours sur ce point.

- [82] - Pour constituer les listes définitives, elle prend en compte les propositions d'inscription sur la LA des ADD des agents ayant terminé leur scolarité à l'EN3S (externes, internes ; parcours qualifiants pour les ADD des caisses nationales) et des fonctionnaires ayant été évalués positivement. Pour les LA des directeurs, elle intègre celles du comité des carrières.
- [83] - Elle s'enrichit en outre d'une mission annuelle d'observation de la « vie » des listes d'aptitude (nombre de personnes inscrites, nommées, profils, positionnement géographique etc..) sur la base des travaux d'un observatoire des ressources dirigeantes placé à l'UCANSS.
- [84] Dans le schéma cible, les organisations syndicales continuent d'être positionnées au sein de la commission de la liste d'aptitude comme garantes de l'équité des règles d'accessibilité et de la défense des salariés (recours) mais aussi comme observateurs critiques du fonctionnement global du dispositif (revue annuelle des mouvements d'ADD).
- [85] Le comité des carrières complète son rôle actuel par l'évaluation des candidats à l'inscription sur la liste d'aptitude des directeurs^{17.18} Il assure la cohérence entre les branches et les régimes et devient le garant de la continuité d'un processus d'évaluation qui va par l'inscription sur la LA à la proposition d'une adéquation entre les candidats et les postes de directeurs.
- [86] Le système peut être résumé par le schéma cible suivant

¹⁷ Le comité des carrières prononce actuellement l'adéquation entre les postes offerts et les candidats, aidant au choix des directeurs par les directeurs de caisses nationales.

¹⁸ En 2010, 316 agents de direction n'occupant pas un poste de directeur ont été inscrits sur la liste d'aptitude des directeurs et rempliraient les nouvelles conditions pour postuler sur la première classe de directeurs (cf. tableau 1 § 67). Parmi ces 316 candidats, il y avait 3/4 de reconductions et 1/4 de renouvellements. Ce qui pourrait conduire à envisager un étalement sur deux ans des nouvelles modalités d'évaluation – notamment pour les renouvellements.

Schéma 1 : Schéma cible du nouveau système



2.1.2. Les pré requis de la réforme de la liste d'aptitude

[87] Si elle était décidée, la réforme réglementaire de la liste d'aptitude devrait être précédée de travaux destinés à préciser :

- la définition de la mobilité fonctionnelle, nécessaire pour apprécier les conditions d'accès des cadres de l'institution à la LA des ADD, et des ADD à celle des directeurs : ce travail pourrait d'ailleurs être utilement « doublé » de référentiels internes de parcours professionnels (répondant notamment aux questions de la spécialisation ou non des métiers) afin que les agents puissent pédagogiquement s'y référer;
- la nature des diplômes de haut niveau permettant de diminuer les durées d'ancienneté pour les agents employés dans l'institution avant la demande d'inscription sur la LA ;
- le nombre et la nature des postes de directeurs adjoints ou de projets offerts aux ADD inscrits sur la 1ere classe de directeurs, ainsi que ceux des directeurs de projets stratégiques ouverts aux ADD et aux directeurs déjà en place (2^e et 3^e classe) ;

- les règles applicables aux agents déjà inscrits sur la liste d'aptitude « ancienne formule », pendant une période transitoire à définir.

[88] Mais surtout elle implique la conduite préalable de 3 importants chantiers qui, s'ils n'étaient pas menés à bien, priveraient les propositions de leur intérêt. L'« outillage » de la réforme est aussi important que la réforme elle-même.

2.1.2.1. Six orientations pour une réforme de l'accès et de la scolarité à l'EN3S

[89] Le principe selon lequel l'admission à l'EN3S et la scolarité réussie entraîne de fait l'inscription des agents concernée sur la liste d'aptitude des ADD reconnaît la qualité de l'école de Saint Etienne à être une école d'application pour les cadres supérieurs de la sécurité sociale comme du reste l'ENA l'est pour la haute fonction publique. Il pose cependant des exigences accrues sur son concours d'entrée (externes) et sa scolarité afin de bien cibler les profils utiles à l'institution et la formation qui leur est nécessaire

[90] Ces points et plus largement le rôle de l'EN3S devront être approfondis par un comité de pilotage spécifique. Six orientations peuvent être indiquées à ce stade.

[91] - **Ouvrir le recrutement de l'EN3S à des profils diversifiés**

[92] Les modalités actuelles du concours externe de l'EN3S aboutissent au recrutement de profils monovalents (IEP, droit social) alors qu'une diversification est aujourd'hui nécessaire. En outre, si les métiers de la sécurité sociale exigent une connaissance « académique » des éléments de droit qui fondent le système, ils requièrent une capacité opérationnelle de gestion, un savoir être/faire aussi déterminants que les savoirs eux-mêmes : management des hommes¹⁹, de piloter des projets dans un environnement complexe, d'engager avec des partenaires nombreux un dialogue constructif. Ceci conduit à préconiser pour le concours d'entrée des externes de porter l'accent sur les mises en situation.

[93] - **Offrir une scolarité davantage tournée vers l'apprentissage de situations diversifiées et réelles de travail** et vers des modalités en alternance pratiquées par d'autres grandes écoles.

[94] - **Renforcer le suivi et d'évaluation des élèves pendant la scolarité qui doit conduire à un niveau de sélection plus exigeant au cours de la formation à l'école.**

[95] - **Personnaliser la scolarité et les formations²⁰** pour s'adapter aux profils diversifiés des externes, des cadres recrutés en interne, des ADD des caisses nationales ou des fonctionnaires.

[96] - **Concevoir l'EN3S davantage comme une école professionnelle de formation tout au long de la vie** notamment pour accompagner les ADD et les directeurs lors des prises de postes et des changements de fonction (cf. 2.2 du rapport), ce qui change les perspectives sur le rôle et la durée de la formation initiale pour les externes et les internes.

[97] - **Ouvrir l'école sur des partenariats institutionnels** avec des universités ou des grandes écoles (HEC, Sup de Co etc...) pour professionnaliser les enseignements mais aussi les élargir à d'autres univers.

2.1.2.2. La rénovation des outils d'évaluation des candidats à la LA

[98] La mise en place effective de la réforme suppose l'élaboration ou la refonte des outils d'évaluation des compétences et des potentiels des candidats pour l'inscription aux différentes classes de la liste d'aptitude.

¹⁹ La sécurité sociale est largement une institution de « main d'œuvre » même avec le développement des systèmes d'information.

²⁰ Ce qui va plus loin que la constitution d'un catalogue de formation.

- [99] Pour l'accès des cadres internes de l'institution à la LA des ADD, il s'agit de dynamiser les référentiels utilisés par l'employeur et l'Etat mais aussi de créer les outils nouveaux d'une troisième évaluation par l'EN3S.
- [100] Pour la sélection aux classes des directeurs, la mise en place d'un centre d'évaluation commun à l'ensemble des branches et des régimes (cahier des charges et appel d'offre à l'initiative de l'UCANSS) devra compléter les évaluations de l'Etat et de l'employeur (et des caisses nationales), « revisitées » pour mieux distinguer les compétences acquises de l'appréciation des potentiels. Devra être également réfléchi l'harmonisation des procédures conventionnelles d'évaluation des agents comptables (certaines branches les faisant évaluer par l'agent comptable nationale, d'autres non) afin de disposer sur cette catégorie d'ADD de procédures plus homogènes.
- [101] Une formation aux nouveaux référentiels des évaluateurs (directeurs, caisses nationales, MNC) sera nécessaire et périodiquement renouvelée afin que les outils soient correctement utilisés et de façon homogène.
- [102] Dans un esprit de cohérence, les outils du comité des carrières, destinés à apprécier les mises en adéquation des candidats aux classes des directeurs par rapport aux postes proposés, devront également être modifiés.

2.1.2.3. La mise en place des outils inter branches et inter régimes

- [103] Au-delà de la mise en place d'un centre d'évaluation pour les candidats à la liste d'aptitude des directeurs, l'UCANSS, maison commune des quatre branches de la sécurité sociale, devra abriter l'observatoire inter branches et inter régimes (RSI au moins) des ressources dirigeantes. Celui-ci devra rendre compte des mouvements des agents de direction aux organisations syndicales dans le cadre de la commission de la liste d'aptitude mais aussi animer une revue annuelle des viviers disponibles pour la mobilité entre les 4 caisses nationales et le RSI (cf.2.2). La mise en place d'un système d'information entre les branches et les régimes adéquat est un préalable à cette opération.
- [104] Il conviendra en outre que l'ensemble des branches et régimes, avec l'appui de l'UCANSS, définisse correctement ses besoins de recrutement, par sections (recrutement des externes et des internes), en ADD pour que l'EN3S puisse planifier ses concours et ses formations.

2.2. *Gérer activement le vivier des ADD et des directeurs par des outils nationaux et inter branches et inter régimes renforcés*

- [105] La liste d'aptitude sélectionne des agents qui seront choisis pour exercer une fonction d'ADD ou de directeurs, constituant ainsi les viviers des cadres supérieurs de la sécurité sociale. Leur recrutement et leur gestion active font partie de la responsabilité de l'institution. Celle-ci, progressivement affirmée pour les directeurs et les agents comptables, ne l'est pas actuellement explicitement pour les autres agents : c'est l'enjeu d'une réforme de la gestion des ADD qui doit impliquer davantage les caisses nationales.

2.2.1. **Utiliser la liste d'aptitude comme un outil d'accompagnement des ADD**

- [106] L'inscription sur la liste d'aptitude est effectuée au terme d'un processus d'évaluation qui sera renforcé mais qui doit aussi être plus transparent.
- [107] Il est proposé que les caisses nationales qui siègent à la commission de la liste d'aptitude communiquent, par l'intermédiaire des directeurs d'organismes, les évaluations effectuées aux agents inscrits et non inscrits sur la LA.

- [108] En outre, il convient que l'institution s'interroge sur le problème des agents inscrits sur la liste d'aptitude qui ne sont pas recrutés comme ADD ou directeurs dans les années suivantes. Dans cet esprit, serait instaurée une clause de rendez vous pour les agents inscrits sur la classe des ADD non nommés au bout de 3 ans (entretien avec l'EN3S en coordination avec les caisses nationales), pour les cadres non nommés au bout de 6 ans (bilan avec l'employeur et la MNC), pour les ADD inscrits sur la classe des directeurs, non nommés au bout de 3 ans (entretien avec le directeur de l'organisme qui les a proposés à l'inscription et la caisse nationale).
- [109] Dans cet esprit ; il est proposé un maintien des inscriptions sur la liste d'aptitude pendant 6 ans, délai au terme duquel le renouvellement pour 6 ans supplémentaires serait conditionné à une nouvelle évaluation favorable.

2.2.2. Organiser une gestion plus active des ADD par les caisses nationales et de l'inter branche

- [110] .La mission n'entend pas remettre en cause le recrutement et le management direct des ADD par les directeurs locaux. Les propositions qui sont faites (cf. Annexe 10) concilient cette responsabilité avec le renforcement de l'implication des caisses nationales dans la gestion des ADD qui constituent le vivier de l'institution.
- [111] - **Mieux accompagner au niveau local les prises de fonctions et les parcours des ADD**
- [112] L'accompagnement institutionnel à la prise de fonction est d'abord un impératif dans un parcours encouragé de mobilité, qu'elle soit fonctionnelle, inter organismes, inter branches et inter régimes. Organisée par l'EN3S pour l'ensemble des branches, l'accompagnement doit être obligatoire pour les ADD et les directeurs à chaque prise de poste.
- [113] L'exercice par les ADD d'une nouvelle fonction peut révéler des difficultés. Il conviendrait de leur porter une attention particulière au cours des « périodes probatoires ». Dans cet esprit, les directeurs locaux responsables de la nomination des ADD auraient le devoir d'évaluer au bout de 5 mois l'exercice de l'activité par l'agent nouvellement promu. Leur rapport, envoyé à la caisse nationale et à la MNC déclencherait un plan d'action si l'évaluation n'était pas probante, une éventuelle prolongation de la période probatoire, « réservant » dans cette situation l'agrément de l'Etat.
- [114] Enfin, la responsabilité « sociale » des directeurs vis-à-vis des ADD devra être marquée par une inflexion de l'entretien de maîtrise de la fonction qui intervenant tous les 3 ans, devrait comporter un volet « Prospective/potentiel » permettant d'envisager les évolutions de fonctions et de responsabilités souhaitées par l'agent.
- [115] Enfin, l'action managériale des directeurs à l'égard de leur ADD, comme à l'égard des salariés de l'organisme devra être évaluée par les caisses nationales et figurer comme un critère explicite de l'attribution par le niveau central des points d'évolution salariale attribués tous les 3 ans.
- [116] - **Accroître le rôle des caisses nationales et de l'inter branche dans la gestion des ADD**
- [117] Renforcé au niveau local, le suivi des ADD devra être activement accompagné par l'échelon national dans un dialogue constructif. Quatre novations sont proposées dans ce domaine.
- [118] Tout d'abord, la demande d'inscription d'un ADD dans la classe des directeurs ferait intervenir les caisses nationales sur la base de l'évaluation du directeur local (cf supra 2.1.1.3).

- [119] D'autre part, tous les trois ans, les caisses nationales pourraient déclencher des entretiens de carrière avec les intéressés à leur initiative mais aussi à celle des ADD.
- [120] Si le classement des caisses était revu par une négociation conventionnelle dans l'objectif de dynamiser la rémunération des ADD (cf.2.3), une pesée des emplois pour les postes des ADD pourrait s'organiser sur la base d'une collaboration entre les directeurs locaux et les caisses nationales (cf.2.3).
- [121] Enfin, les nominations des ADD par les directeurs locaux pourront faire l'objet d'un processus mieux « normé » dans un objectif de cohérence et de transparence des recrutements. Afin de conforter les directeurs dans leurs choix, les caisses nationales pourraient également leur proposer une offre de service (participation éventuelle aux entretiens de recrutement, méthodes d'évaluation des compétences etc..).
- [122] L'implication des caisses nationales dans l'accompagnement de la carrière des ADD ne pourra s'effectuer qu'au prix de modifications substantielles des organisations de ressources humaines mises en place au niveau national. Celles-ci qui ne concernent actuellement que les directeurs et les agents comptables devront être élargies à l'ensemble des ressources dirigeantes de l'institution et donc aux ADD.
- [123] Dés lors, s'impose, comme dans toutes les grandes entreprises, la mise en place dans les caisses nationales de gestionnaires de carrière, avec des portefeuilles de 200 à 300 ADD. Chaque branche aurait ainsi une connaissance personnalisée des viviers et serait en mesure de faciliter les retours de mobilité des agents de la branche. Elle pourrait d'autre part engager une revue annuelle des viviers avec les autres branches et les autres régimes (RSI), dans le cadre d'un observatoire des ressources dirigeantes placé à l'UCANSS qui prendrait en charge la gestion prévisionnelle des effectifs, voire des compétences, avec les caisses nationales grâce à un système d'information partagé. Serait facilitée l'identification des ADD souhaitant réaliser une mobilité inter branche, dans l'objectif d'une inscription sur la LA des directeurs.
- [124] La nouvelle posture active des caisses nationales et de l'UCANSS dans la gestion des ADD devra être affirmée dans les nouvelles COG ou leurs avenants qui interviendraient d'ici là.

2.2.3. L'activation du vivier des directeurs et le problème de leur statut

- [125] Les directeurs des organismes locaux sont les leviers de la dynamisation des réseaux, comme responsables des hommes et des femmes salariés des caisses locales, et notamment des ADD, et comme porteurs des objectifs de l'institution
- [126] Ils font l'objet depuis 1996 d'une attention particulière des caisses nationales qui pourrait être au demeurant renforcée et complétée par :
- [127] – un accompagnement institutionnel à la prise de fonction (cf. Supra) ;
- [128] – à l'identique de ce qui est proposé pour les ADD, l'institution tous les 3 ans, dans le cadre de l'entretien avec les évaluateurs des caisses nationales sur la maîtrise de la fonction, d'un volet « prospectif/potentiel » qui permettra de faire le point de leurs souhaits ou perspectives de mobilité, comme le fait actuellement la CNAMTS.
- [129] Enfin une revue annuelle inter branche et inter régime des directeurs souhaitant changer de branche, prévue pour les ADD, pourrait dynamiser également leurs parcours..
- [130] Cependant, si un certain nombre d'outils mis en place depuis 1996 ont renforcé le cadre d'une gestion centrale active et volontariste des directeurs et des agents comptables ainsi que leurs liens de rattachement aux caisses nationales, il n'a pas remis en cause leur qualité de salariés de droit privé de ces mêmes organismes (cf. Annexe 6).

- [131] Le maintien du salariat « local » des directeurs et des agents comptables peut cependant entrainer des difficultés opérationnelles pour l'activation de certains dispositifs (fin de fonction par exemple, effectivité des lettres de mission pour des durées déterminées pratiquées par le directeur de la CNAMTS depuis 2004) par les caisses nationales.
- [132] La question de leur éventuel rattachement aux caisses nationales qui deviendraient leurs employeurs directs se pose aujourd'hui..
- [133] Ce changement de statut qui devra être acté par la loi ne pose pas de véritables problèmes juridiques et ne ferait que consacrer le pouvoir de fait des caisses nationales. La création d'un « corps » d'agents de direction susceptible de participer plus efficacement aux orientations arrêtées par les caisses nationales mettrait fin aux ambiguïtés actuelles et autoriserait une gestion plus aisée de leur mobilité géographique : d'autres réseaux gestionnaires du service public comme l'UNEDIC ont procédé à une telle réforme.
- [134] Les obstacles politiques et pratiques d'un tel bouleversement ne doivent pas cependant être sous estimés.
- [135] Dans un contexte de réorganisation des réseaux de trois branches sur quatre de la sécurité sociale, l'hostilité majoritaire des organisations syndicales et des associations de directeurs ne doit pas être négligée : la réforme donne un signe fort de transfert des responsabilités vers les caisses nationales et peut apparaître comme une déresponsabilisation des partenaires sociaux mais aussi des directeurs eux-mêmes.
- [136] Les inconvénients managériaux doivent également être considérés. Alors que le dynamisme de l'inter branche n'est pas encore démontré, le salariat par chacune des caisses nationales pourrait renforcer le cloisonnement entre les branches, freinant ainsi la mobilité entre les réseaux. En outre la crainte d'un renforcement de la mobilité géographique imposée pourrait diminuer l'attractivité de l'institution pour les hauts potentiels, notamment les femmes. Le risque de voir remonter les conflits locaux au niveau national est enfin à prendre en compte.
- [137] Au niveau pratique, deux obstacles sont à signaler dont le cas particulier des directeurs de CARSAT et des CGSS qui, assurant des fonctions concernant deux ou trois branches, ne pourront être les salariés d'une seule branche.
- [138] Il est d'autre part clair que les caisses nationales devront s'organiser pour gérer directement un nouveau corps ²¹ qui modifiera considérablement les équilibres humains et la gestion des établissements publics nationaux. Si elle était décidée, la réforme devra être bien préparée et anticipée à ce niveau.
- [139] Compte tenu de ces inconvénients, la recherche de pistes alternatives pour sécuriser et conforter les outils de gestion des directeurs par les caisses nationales, notamment la cessation de fonction, est privilégiée à ce stade par la mission. Si ces pistes s'avéraient infructueuses ou inefficaces, la réforme du statut des directeurs et des agents comptables devra être mise en œuvre.
- [140] La capacité des caisses nationales à rendre mobiles les directeurs et les agents comptables pourrait être affermie et rendue plus opérationnelle en agissant simultanément sur les outils législatifs, contractuels et conventionnels :
- [141] - la remontée du niveau réglementaire au niveau législatif des procédures relatives aux conditions du reclassement des agents dont il est mis fin aux fonctions devrait sécuriser les situations ;

²¹ Selon les branches, le nombre de directeurs sera de 20 à plus de 150.

- [142] - la formalisation dans les contrats de travail des directeurs des organismes, (contrats types nationaux), d'un principe de mobilité après une période déterminée, éventuellement renouvelable, limiterait les risques de contentieux et donnerait une légitimité accrue aux lettres de mission des directeurs de caisses nationales;
- [143] - l'affichage dans la convention collective du principe de mobilité pour les agents de direction, les directeurs et les agents comptables donnerait enfin une visibilité institutionnelle à cet impératif.

2.3. *Inciter davantage à la mobilité et favoriser la parité hommes-femmes*

- [144] Les sujets de rémunération, d'incitation à la mobilité ou d'amélioration de la parité homme femme sont par nature conventionnels.
- [145] Les propositions de la mission ne peuvent être à ce stade que des orientations à l'employeur pour une future négociation,

2.4. *Simplifier le classement des organismes et modifier les plages salariales des ADD pour faciliter les mobilités et mieux reconnaître la performance*

- [146] La mission ne recommande pas de supprimer le classement des organismes qui maintient une référence et une « toise » pour la rémunération des directeurs et des agents comptables, bornant de fait celles des ADD.
- [147] La restructuration actuelle des réseaux réduisant mécaniquement le nombre des caisses les plus petites et « vidant » progressivement la dernière catégorie d'organismes, il ne serait pas illogique d'envisager une diminution du nombre de catégories d'organismes.
- [148] Cette réduction globale devrait permettre de positionner de façon équilibrée l'ensemble des caisses de chaque branche dans chacune des catégories selon des critères propres et de faciliter la mobilité inter branches, contrairement au système actuel.
- [149] Si cette simplification intervenait, il serait possible d'envisager un regroupement des 16 plages²² salariales actuelles des ADD, calées sur les 4 catégories d'organismes. Parallèlement, l'allongement des bandes salariales, jouant simultanément sur le plancher et le plafond, dans chacune des classes compenserait la réduction du nombre de plages.
- [150] La réduction du nombre de plages et leur allongement offrent des avantages importants en terme de management : plus grande possibilité de différenciation selon les performances et non pas en fonction du niveau de classification; levée de l'obstacle actuel qui conduit à ne pas retenir de jeunes ADD sur des postes intéressants au motif que le saut de rémunération serait trop important.
- [151] L'amplitude des plages serait à déterminer conventionnellement, la mission attirant l'attention sur trois points sensibles :
- l'élargissement des plages doit limiter l'allongement de la plage maxima pour les rémunérations les plus hautes de l'institution ;
 - une pénalisation de la « non mobilité » pourrait être affichée, par exemple par la définition d'un plafond intermédiaire dans chacune des plages qui s'appliquerait aux personnes qui ne changeraient pas de fonction ;
 - le nouveau système doit être cadré budgétairement et ne doit pas entraîner de surcoût.

²² Les ADD relèvent actuellement de 16 niveaux de classification correspondant en fait à 10 plages salariales distinctes.

2.4.1. Organiser la pesée des emplois des ADD après reclassement des organismes

[152] Dans le nouveau système, la rémunération des directeurs et des agents comptables continuerait de découler automatiquement de la catégorie des caisses concernées. Pour les autres postes ADD, il apparaît opportun de changer de paradigme et d'envisager une pesée des emplois selon une méthode de critères « classants », commune à l'ensemble des branches.

[153] Cette approche, qui serait identique dans toutes les branches, réduirait l'arbitraire et garantirait une meilleure homogénéité entre les caisses favorisant les mobilités inter branches. En outre, la méthode permettrait une meilleure prise en compte des responsabilités réelles dans la rémunération.

[154] La pesée des emplois d'ADD devrait s'appuyer sur des critères « classants » qui aient du sens (par exemple, contribution à la performance de l'organisme, autonomie et délégation, part de technicité et d'innovation pour tenir le poste, nature et ampleur du management) : leur « étalonnage » sur une échelle permettrait d'attribuer une valeur globale au poste et de situer le juste niveau de rémunération.

[155] A ce stade, compte tenu de la nouveauté mais aussi de l'exigence et de la lourdeur de la procédure, la mission recommanderait si l'orientation était retenue :

- un déploiement progressif de la méthode à l'occasion des vacances de postes ou de modification du coefficient des ADD et portant sur l'ensemble des postes de l'organisme;
- une implication forte de l'UCANSS et des caisses nationales dans le déploiement de la méthode ;
- une validation des résultats de la pesée des emplois dans chaque organisme par les caisses nationales, afin de limiter les coûts et de rendre cohérentes les démarches locales.

2.4.2. Réduire les obstacles à la mobilité

2.4.2.1. Limiter les effets des points de cumul de fonctions

[156] Les points de cumuls de fonction peuvent constituer des obstacles réels à la mobilité. Il conviendrait de chercher l'ensemble des moyens permettant d'en réduire les effets : toilettage des dispositions conventionnelles les autorisant au regard des COG²³; lorsque cela est possible (gestion d'établissements, UIOSS, CRFP par exemple), limitation dans le temps des fonctions (4 ans par exemple) ; attribution des points sous la forme d'un prime annuelle.

2.4.2.2. Mieux accompagner la mobilité

[157] Le dispositif actuel (art 4 du protocole d'accord de 2005) pourrait être complété par une série de dispositions dont le coût et l'articulation avec les dispositifs actuels devraient être précisés :

- augmentation de la prime de 3 à 4 mois de salaire avec des conditions de mobilité géographique redéfinies ;
- offre d'une aide directe au logement et aux transports dans le cas d'une « double résidence » : paiement forfaitaire d'un équivalent loyer + 1 aller retour par semaine sur 3 ou 4 ans ou aide au logement (forfait) ; aide au seul transport : Abonnement SNCF à concurrence d'un plafond :

²³ Ainsi les gestions directes sont rémunérées pour les CAF par des points de cumuls alors que la COG recommande un désengagement.

- aide au logement sur 3 ou 4 ans différenciée selon les zones pour les mutations dans des régions aux loyers plus élevés, (par exemple, zone A : région parisienne, B : grandes métropoles de plus de 100 000 habitants, C : autres zones).

[158] La prise en compte des conjoints internes à l'Institution pourrait s'accompagner d'une recherche renforcée d'affectations dans les caisses du bassin d'emploi où est muté l'ADD. Pour les autres conjoints (mais aussi pour les précédents si aucune solution interne n'est trouvée), le recours à un cabinet d'out placement après 6 mois de recherches infructueuses pourrait être expérimenté. Son coût important (de l'ordre de 10 000 € en moyenne) devrait pouvoir être réduit si un accord cadre était passé avec un organisme à couverture nationale.

2.4.3. Améliorer de façon significative la parité hommes-femmes

[159] L'institution sécurité sociale accuse un retard important dans la promotion des femmes aux postes des cadres dirigeants.

[160] Il conviendrait d'envisager des mesures inventives pour franchir un pas dans ce domaine.

[161] L'aménagement du cadre de la scolarité à l'EN3S pour les promotions issues du concours interne, notamment en termes de calendrier (actuellement, les sessions ont lieu de Janvier à Juillet) et d'organisation de la scolarité (alternance) sont par exemple des voies à approfondir. Il est possible également d'envisager des sessions inter branche spécifiques de sensibilisation et de préparation à l'exercice de hautes responsabilités pour des femmes ADD. La création par chaque caisse nationale d'un vivier des femmes ADD, jugées aptes et prêtes (ou proches de l'être) à devenir directeur d'organisme pourrait s'accompagner d'une gestion renforcée et rapprochée: entretiens de carrière réguliers, préparation psychologique par des sessions de formation à la gouvernance d'organismes, anticipation et préparation des mutations possibles.

[162] Au niveau de l'institution et des branches, des indicateurs sur la performance en matière de parité (mise en place de coefficients de performance en matière de parité dans les branches et les organismes) pourraient permettre de suivre les progrès de chacune des branches en matière de parité et les niveaux d'engagements de chacune d'entre elles.

Conclusion

- [163] Si les propositions de la mission étaient retenues, il paraît important de formuler quelques recommandations quant à leur mise en œuvre.
- [164] Ces propositions visent à donner du sens pour que les ADD reprennent confiance dans un dispositif de gestion qui doit être transparent et donner des garanties d'équité. La communication sur la réforme est donc essentielle.
- [165] La dynamisation de la carrière des agents de direction ouvrira une série de chantiers qui devront être conduits avec méthode et détermination dans un cadencement de calendrier délicat.
- [166] Pour des raisons de cohérence, il sera nécessaire de mener de front les modifications réglementaires et les négociations conventionnelles, qui sont, elles même, dépendantes d'un environnement plus global à l'ensemble des agents de l'institution.
- [167] Enfin, le nombre de chantiers ouverts par une éventuelle réforme nécessitera une coordination ferme, notamment par le biais d'un comité de pilotage, voir d'un « pilote de la mission de réforme », afin de s'assurer du respect et de la cohérence des calendriers. Le système ne pourra fonctionner que dans le respect d'un cadre cohérent général qui devra assurer les complémentarités indispensables entre les caisses nationales, confortées dans leur mission de tête de réseau, l'UCANSS en tant que fédération d'employeurs et lieu de régulation de l'inter branche et de l'inter régime, l'évolution indispensable de l'EN3S dans ses modes de fonctionnement et la préservation de l'équilibre entre les échelons nationaux et les directeurs au plan local et régional qui doivent être confortés dans leur rôle de manager.
- [168] Si un comité de suivi était mis en place à l'instar de celui qui a fonctionné pendant la durée de la mission, il devra à l'image de celle-ci mener des concertations régulières avec les représentants des ADD.
- [169] En « creux », les propositions de la mission font une « impasse » sur le sujet du maintien de l'agrément des agents de direction par l'Etat. Compte tenu du glissement proposé par la mission d'un certain nombre de responsabilités vers l'employeur, la mission estime qu'il serait logique, de supprimer l'agrément de l'Etat²⁴ et de transférer à l'employeur la charge de valider les nominations d'ADD ; au terme d'une période d'essai réussie à définir et selon des modalités à préciser dans un cadre conventionnel.
- [170] En raison de l'importance des modifications déjà proposées par la mission, cette étape pourrait être engagée dans une deuxième phase.

²⁴ Cet agrément est implicite, la procédure ayant été largement simplifiée. Il est utilisé de façon négative de façon exceptionnelle (moins d'une dizaine de retrait annuel d'agrément)

[171] Enfin, le mandat de la mission était limité aux agents de direction du régime général. Il est clair que les réformes proposées (liste d'aptitude, professionnalisation des évaluations, mise en place d'un centre d'évaluation) intéressent le RSI et la MSA²⁵ dont les procédures de recrutement des directeurs demeurent spécifiques par rapport au régime général. La cohérence des propositions voudrait que le comité des carrières soit élargi dans son rôle actuel et futur à la MSA, le centre d'évaluation des directeurs devant quant à lui être financé par le régime général mais aussi le RSI et la MSA : le renforcement de l'évaluation des ADD qui demandent une inscription sur la LA des directeurs concerne également ces deux régimes.

²⁵ Le régime de la MSA n'est pas représenté à la commission de la LA