

I N T E R V I **E** W

DOMINIQUE LIBAULT, DIRECTEUR DE LA SÉCURITÉ SOCIALE



Par Gilles Huteau,
François Coulet,
Françoise Mourgues et
Nathalie Nowara

Si la valse des ministres pourrait engendrer le risque de rendre les réformes aussi éphémères que les changements de gouvernements, à la Sécurité Sociale cela ne se passe pas ainsi, les réformes s'inscrivent dans la durée. En effet le garant de l'esprit des lois est là pour assurer la continuité. Dominique Libault, Directeur de la Sécurité sociale, se consacre depuis le début de sa carrière à une Institution qui lui est chère : la Sécurité sociale.

E.S. : Qu'est-ce qui peut inciter un haut fonctionnaire à consacrer toute sa carrière à la Sécurité sociale ?

Dominique Libault : La réponse pourrait être longue. La Sécurité sociale concentre des enjeux qui sont au cœur de la gestion publique aujourd'hui, voire de la vie de la cité. Pour celui qui s'intéresse à l'intérêt général, c'est un domaine riche et passionnant. Les problématiques soulevées sont aussi bien financières que juridiques ou stratégiques. Aussi, sommes-nous, avec la Sécurité sociale au centre d'enjeux d'ordre social et d'ordre économique : comment concilier une société solidaire avec la croissance ? Comment assurer une redistribution efficace dans une société vieillissante avec la nécessité d'une économie dynamique ? Derrière cette question centrale découlent des enjeux importants : comment piloter, faire évoluer le service public de la Sécurité sociale ? Comment concevoir une réforme et la conduire à son terme ? A mon sens, l'une des conditions de réussite, c'est d'inscrire son action dans la durée. Plusieurs grandes réformes le prouvent, telles celle de la création de la CSG, celle des retraites ou encore, la construction des COG. Toutes ces réformes ont été entamées sous un gouvernement donné puis des changements ministériels sont survenus, mais c'est progressivement et au fil des différents gouvernements, que ces réformes se sont mises en place et ont produit leurs effets. La continuité de l'administration y a, je crois contribué. On peut, à la place qui est la mienne, tenter de veiller à la cohérence et à la bonne fin de ces évolutions.

E.S. : Parmi les nouveaux grands chantiers de la Sécurité sociale pour 2006 quels sont ceux que vous souhaitez mettre en exergue ?

Dominique Libault : Tout d'abord, je suis très attentif à ce que les réformes impulsées dans les années récentes soient mises en place et abouties: la réforme des retraites de 2003, la réforme de l'Assurance Maladie de 2004 et la réforme de 2005 de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale. En 2006, notre premier sujet est de continuer à porter ces trois réformes dans toutes leurs implications.

Pour ce qui concerne celle des retraites, nous préparons l'échéance de 2008, qui sera l'année du premier bilan, en travaillant notamment sur la question de l'activité des seniors. En effet, vous le savez, une des conditions du succès de cette réforme est l'augmentation de leur taux d'activité.

En ce qui concerne l'Assurance Maladie, beaucoup de sujets sont encore devant nous que ce soit la réussite du parcours de soins, l'efficacité des nouveaux contrôles ou la pédagogie à mettre en œuvre à l'attention des prescripteurs. L'un des principaux enjeux est d'inscrire les effets de la réforme dans la durée et pas seulement dans les 18 mois qui suivent la loi, comme ce fut souvent le cas avec des plans précédents. Au regard des comptes consolidés de 2005, certains postes de dépenses, tel que celui des indemnités journalières, confirment une tendance à la baisse, laissant espérer une évolution

plus structurelle. De même, on constate que l'activité de certaines spécialités médicales diminue, ce qui semble montrer un certain effet du parcours de soins. Nous avons donc bon espoir. Mais rien n'est acquis car on connaît les éléments de fond qui pèsent sur la dépense et ces difficultés ne sont d'ailleurs pas propres à la France.

Enfin, l'accompagnement de la mise en place de la loi organique du 2 août 2005 sera un chantier important en 2006 car il nous faut désormais construire le canevas des programmes de qualité et d'efficacité prévus dans ce cadre. Vous le savez, la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale qui est applicable à partir de 2006, met en regard d'un côté, des objectifs de dépenses et de recettes et de l'autre, l'atteinte d'objectifs publics définis. Concrètement, il nous faut mettre en relation des masses financières d'une part et d'autre part, des politiques publiques. A la Sécurité sociale, avec les COG, nous avons été des précurseurs, si l'on peut dire, du management par objectifs. La nouvelle loi organique ne fait d'ailleurs que reprendre des objectifs que nous poursuivons déjà, ce qui nous a d'ores et déjà permis de nous doter de méthodes d'évaluation, d'outils de suivi et cela a déjà changé la performance de notre service public. Comme le montre le baromètre d'opinion Paul Delouvrier, la Sécurité sociale bénéficie d'un regard favorable du public en terme de satisfaction du service public. Pour autant il s'agit maintenant, de saisir l'opportunité de cette loi organique pour élargir notre perspective qui, pour le moment, reste une perspective de gestion pour aller vers des objectifs de politiques publiques.

Outre ces trois grands chantiers, nous traiterons également en 2006 de deux sujets d'actualité. La réforme du financement d'une part, le Président de la République ayant demandé une réflexion sur une contribution des entreprises plus favorable à l'emploi ; l'évolution de la branche accidents du travail/maladies professionnelles d'autre part, concernant des problématiques telles la tarification qui doit être rendue plus attractive en terme de prévention, la réparation des dommages et la gouvernance de la Branche.

Par ailleurs, nous sommes déjà en cours de préparation de la loi de financement 2007 avec, comme objectif fondamental, une réduction de la dette publique et un retour vers l'équilibre du Régime Général. Si les comptes 2005 montrent que nous sommes dans la bonne voie, les efforts à faire sont encore très élevés pour crédibiliser ce retour à l'équilibre à l'horizon 2008/2009.

Enfin, la politique de Sécurité sociale s'inscrit dans une politique plus globale des pouvoirs publics destinée à privilégier la prévention, ainsi que le lien entre Sécurité sociale et emploi.

E.S. : Alors que certains régimes, comme celui des travailleurs indépendants connaissent des reconfigurations importantes, peut-on dire que la restructuration des réseaux est un objectif prioritaire de la Direction de la Sécurité sociale ?



Dominique Libault : Pour l'Etat, l'objectif prioritaire est la performance de la Sécurité sociale qui se décline en qualité de service, productivité et gestion du risque. Ensuite, ce sont aux branches de s'organiser au mieux pour atteindre ces objectifs. En la matière, l'Etat n'a pas de politique autoritaire sur l'organisation des réseaux. Les évolutions de réseaux ne sont pas non plus un tabou mais elles ne sont pas un but en soi. Si la réorganisation sert les trois objectifs précités alors elle peut être utilisée. Mais cela doit être organisé et concerté, notamment compte tenu des craintes que cela peut susciter chez les personnels auxquels il faut apporter les garanties adéquates.

E.S. : L'exemple du RSI montre toutefois que l'on tend de plus en plus vers une logique de régionalisation. Est-ce spontané ou existe-t-il une impulsion politique pour ce faire ?

Dominique Libault : Il n'y a pas de volonté de régionalisation à tout prix de la part de l'Etat. En ce qui concerne le RSI, les trois régimes qui préexistaient étaient déjà plus ou moins organisés sur l'échelon de la région. Concernant les autres régimes et les différentes branches qui les composent, je crois qu'il faut faire preuve de pragmatisme. On peut voir monter en charge un échelon régional mais qui aurait un rôle distinct de celui de l'échelon local. Aussi l'émergence de ce niveau régional ne conduit pas forcément à la remise en cause des caisses locales. De plus, l'organisation administrative doit bien être distincte des implantations des services publics en lien avec les concitoyens. Tel est le cas des CRAM qui sont des structures régionales, mais qui ont développé des antennes locales au plus près des retraités ou futurs retraités. L'important est que la proximité soit conservée et que l'égal accès au service pour tous soit garanti quels que soient les lieux de résidence. Pour une branche comme celle de la famille par exemple il n'y a pas à l'ordre du jour de remise en cause de l'échelon départemental. Il y a deux exigences à retenir quelle que soit l'organisation choisie : la rationalité administrative et la proximité afin de permettre l'égal accès de tous au service public.

E.S. : En matière de rationalisation, la Branche Recouvrement avec ses centres nationaux de traitement centrés sur un service et un type de public ouvre-t-elle la voie à de nouvelles pistes ?

Dominique Libault : Je resterai pragmatique. Il y a un impératif à penser l'évolution du service public en fonction de la diversité des publics. L'objectif est de passer d'un service de masse à un service personnalisé. Or, il n'y a pas d'organisation unique pour y parvenir. Par exemple, les COG actuelles intègrent toutes l'impératif de prendre en charge de manière adaptée les personnes handicapées, et cela de fait naturellement partout par des initiatives diverses et adaptées sans que l'on ait eu besoin de créer une structure ad hoc. Cela étant, les centres nationaux de traitement peuvent quelquefois être une bonne réponse à certaines problématiques. Le Centre Pajemploi en est une très bonne illustration. C'est un exemple réussi d'une structure créée pour répondre aux besoins d'une population allocataire déterminée, tout en intégrant d'autres problématiques, notamment d'aménagement du territoire et de coopération entre Branches. Offrir un service global et non pas confiné à une Branche est un vrai objectif car la demande croissante des publics consiste à ne plus vouloir des offres de services dispersées mais à les trouver auprès d'un interlocuteur ou sur un lieu unique. A ce titre, le service commun du changement d'adresse, Adèle, est un bon exemple de services publics qui se groupent pour faciliter la vie des usagers. Je suis persuadé que nous irons de plus en plus dans ce sens. Le projet de « guichet polyvalent » actuellement à l'étude est un exemple type de cette nouvelle orientation.

E.S. : Les différentes Branches de la Sécurité sociale évoluent de plus en plus vers une différenciation de leur mode de gouvernance, ne serait-ce, par exemple, en

ce qui concerne la nomination des Directeurs et Agents Comptables d'organismes. Comment cette tendance se poursuivra-t-elle, n'est-il pas envisagé d'aller vers l'homogénéité dans les modes de gouvernance ?

Dominique Libault : Il est vrai que la Direction de la Sécurité sociale reste attachée à une gouvernance la plus ressemblante possible entre les organismes et donc à tout ce qui les fédère, comme l'Ucanss ou l'En3s car ce sont des institutions qui permettent les échanges inter-branches. Le maintien d'une convention collective unique pour les personnels est aussi primordial.

Mais, il faut reconnaître aussi que certaines branches ont des missions spécifiques. C'est le cas de la Maladie, et je ne suis pas tout à fait sûr que ce qui a été fait dans cette branche puisse être intégralement transposé dans les autres, notamment la transformation des Conseils d'administration en Conseils. En effet, cette réforme est étroitement liée à la spécificité des conventions avec les professionnels de santé. Certains rapprochements en revanche pourraient être faits, notamment concernant la nomination des agents de direction mais le sujet est très délicat et nécessite de la concertation.

E.S. : La plupart des Conseils d'administration doivent être renouvelés cette année, où en sommes nous ?

Dominique Libault : Aucun élément à ce stade ne me porte à penser que le calendrier ne sera pas respecté.

E.S. : Certains processus de réorganisation territoriale, notamment le regroupement des comptes cotisants dans la Branche Recouvrement, peuvent créer un hiatus entre la représentation locale des CA et l'activité des caisses qui peut progressivement perdre leur enracinement local. Qu'en pensez-vous ?

Dominique Libault : Ce n'est pas tout à fait nouveau. Par exemple, la gestion centralisée des VLU n'est pas une nouveauté. Les pouvoirs publics restent attachés à la démocratie sociale. Ils se sont même efforcés de faire revenir au sein des conseils le MEDEF. Nous avons d'ailleurs bon espoir qu'à l'occasion des renouvellements de Conseils d'administration ils reviennent dans toutes les branches. Il convient donc plutôt de revivifier un rôle des partenaires sociaux certes repositionné dans le paysage social, mais pas pour autant amoindri, davantage orientateur, vigilant sur la relation avec les usagers, que gestionnaire.

E.S. : Que pensez-vous de la politique de résultats et d'évaluation des Directeurs ?

Dominique Libault : L'évaluation des résultats est le complément logique de toutes les évolutions de ces dernières années. Nous sommes désormais dans une logique de management par objectifs et il est donc normal que le Directeur soit évalué sur l'atteinte d'objectifs plutôt que sur des seuls résultats comptables ou de gestion budgétaire, ou pas évalué

du tout. Cette politique d'évaluation des résultats nous permet aussi de porter les ambitions du service public de la Sécurité sociale, notamment par rapport au secteur privé. Par exemple, dans le domaine du développement durable, pour lequel une réflexion est en cours, ou en faveur des personnes handicapées ou encore en matière d'embauche de publics fragilisés. Il convient de montrer que notre service public peut tout aussi bien faire preuve de performance sans perdre les valeurs et la spécificité qui sont aussi sa force.

E.S. : La COG de la Branche Recouvrement est en préparation, elle semble très centrée sur des priorités d'organisation. Quel sera vraiment le sens de son orientation ?

Dominique Libault : J'espère qu'à l'heure où cet entretien sera publié la COG sera signée. Effectivement, la Branche Recouvrement a beaucoup travaillé sur les questions d'organisation, de sa propre initiative. Pour sa part, l'Etat a favorisé l'élargissement des missions de la Branche hors de son domaine traditionnel, notamment en terme de recouvrement avec l'élargissement des prélèvements non assis sur le revenu du travail (par exemple, au travers du recouvrement de la CSG sur les revenus de remplacement ou encore de la taxe pharmaceutique), mais aussi par les récents dispositifs législatifs qui ont élargi les missions du contrôle de la Branche dans le secteur public. Enfin, il faut citer l'enjeu que représente la lutte contre les montages d'optimisation sociale et les effets de la mondialisation sur les systèmes sociaux. De fait, la Branche doit s'adapter à ces nouveaux défis tant en terme d'organisation (avec par exemple la professionnalisation accrue des services de contrôle pour mieux appréhender les nouvelles pratiques des grands groupes) qu'en terme de performance. La branche a pour cela un atout capital puisqu'elle possède le seul corps de contrôle de la sphère sociale.



Dominique Libault et François Couillet



E.S. : La COG de la Branche Famille semble être une COG de transition, est-ce de cette façon que vous l'appréhendez ?

Dominique Libault : Je n'ai pas le sentiment que ce soit une COG de transition, même si elle comporte bien sûr des aspects de continuité, notamment concernant l'amélioration de la qualité du service rendu. Ce qui frappe bien sûr c'est l'évolution de l'Action sociale, évolution demandée en raison même du succès de la politique menée en faveur de la petite enfance. Ce succès amène à redéployer les outils pour mieux gérer la qualité et l'égal accès de tous aux services d'accueil du jeune enfant. Il convient d'avoir une vraie gestion territoriale de cette demande. C'est désormais politiquement assumé comme un enjeu majeur.



E.S. : La COG de la Branche Maladie est également en cours de négociation, que traduira-t-elle ?

Dominique Libault : La COG de la Branche Maladie traduira beaucoup d'évolutions en marche dans le cadre de la réforme de 2004. Un accent très fort sera mis sur la politique de gestion du risque sans oublier d'autres objectifs tels que la prévention ou l'accès aux soins des plus démunis. Nous continuerons à être attentifs à la bonne gestion des droits, notamment concernant la condition de résidence pour la CMU. La loi CMU a en effet trop mis en exergue le fait que tout le monde avait droit à l'assurance maladie. Or une situation de résidence régulière et stable est nécessaire. Un texte est en préparation pour préciser cette exigence.



On peut également observer que la lutte contre les fraudes est un domaine transversal sur lequel les pouvoirs publics seront très attentifs. Il est en effet essentiel de montrer que tout est fait pour réduire les utilisations frauduleuses du système social, d'autant qu'il apparaît ponctuellement des formes très organisées en la matière. Il est donc nécessaire de soutenir les caisses dans leur lutte anti-fraudes, par une législation renforcée, une meilleure coordination des actions, un pilotage plus efficient et un meilleur suivi avec les autres administrations concernées.



E.S. : Quels seront les moyens spécifiques alloués dans le cadre des négociations de ces COG ?

Dominique Libault : J'ai dit clairement que je ne partageais pas le diagnostic de la Cour des comptes sur le fait que l'on aurait été inattentif aux questions des moyens dans les années précédentes. Mais cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas exploiter les potentialités qui s'ouvrent pour réduire les écarts de coût entre les caisses, notamment avec les départs massifs à la retraite ou les évolutions technologiques. Il s'agit de ne pas rater les possibilités offertes de montrer que les Branches concourent, par leur gestion administrative, à la réduction des déficits qui restent préoccupants et surtout d'affirmer la performance du service public également sur ces enjeux. La procédure des COG, c'est-à-dire un contrat négocié, est un plus pour que cela soit bien compris et accepté, notamment par les Conseils d'administration locaux. Les objectifs fixés par les COG sont tout à fait atteignables par les différentes Branches et on veillera de toute façon à ne pas les mettre en difficulté.



E.S. : Concernant la réforme du RSI êtes-vous optimiste ?

Dominique Libault : La réforme du RSI est une très importante réforme pour la Sécurité sociale. Pour l'instant, toutes les étapes ont été menées à bien, notamment au niveau de la production des textes juridiques. A ce stade, je me félicite de l'évolution du dossier RSI. Les Directeurs sont pré-désignés, les élections vont avoir lieu. Pour autant, beaucoup reste à faire pour concrétiser le RSI. Une fois le cadre institutionnel finalisé, il faudra rapidement travailler sur la mise en place de

l'Interlocuteur Social Unique attendu par les travailleurs indépendants.

E.S. : N'oublions pas dans ce panorama, la Branche Vieillesse...

Dominique Libault : La Branche Vieillesse est confrontée au contexte de papy boom. Elle est donc confrontée à une très forte augmentation de sa charge de travail, augmentation en partie anticipée avec les départs en retraite dans le cadre des longues carrières. Ainsi, la Branche a démontré la capacité de mobilisation de son personnel suite à la réforme de 2003. Reste à développer un enjeu qualitatif majeur avec l'accompagnement à la retraite et le droit à l'information (l'objectif est d'informer plus tôt sur les droits globaux de la personne). Enfin, l'action sociale de cette Branche doit s'adapter aux besoins des personnes âgées en prenant des formes plus personnalisées.

E.S. : Ces objectifs intègrent-ils les régimes complémentaires ?

Dominique Libault : Il n'existe pas de COG pour ces régimes. Cependant, dans la perspective de 2008, il faut penser à la fois régime de base et régimes complémentaires (c'est d'ailleurs la même chose dans le domaine de la Branche

Maladie). Il nous faut penser les droits à la retraite dans leur globalité et penser l'évolution des régimes également dans leur globalité.

E.S. : Quelles sont les perspectives d'évolutions des missions des agents de direction dans nos différents organismes ?

Dominique Libault : Les fonctions des agents de direction ont, comme dans d'autres secteurs, évolué en fonction des évolutions technologiques. Il s'agit en effet lorsqu'on est agent de direction d'intégrer les changements. Mais, parallèlement, leurs missions sont aussi très affectées par les défis financiers auxquels doit faire face l'Institution. La gestion du risque amène une modification du rôle des agents de direction. Le Directeur, c'est par essence celui qui porte le changement et qui a la capacité à piloter des politiques de changement au sein de son organisme, mais aussi, au-delà de son organisme, dans l'ensemble du réseau et avec les « usagers » de son réseau. Les agents de direction doivent aussi être ceux qui traduisent et concrétisent les valeurs de notre service public. La capacité à concilier ces attentes est au cœur de ce qui sera demandé au managers de demain. Les trois exigences seront une meilleure gestion du risque, une meilleure qualité et une meilleure productivité.



Françoise Mourgues, Gilles Huteau et Dominique Libault