

## Interview

## CONVENTIONS D'OBJECTIF ET DE GESTION AVEC L'ETAT : DU CONTROLE FORMEL A L'EVALUATION DU SERVICE



*Dominique Libault est bien connu de tous ceux qui fréquentent les coursives ministérielles. Toujours affable, même dans les négociations un peu difficiles, excellent connaisseur de l'institution, c'est un Enarque brillant, ce qui est une évidence pour un énarque, mais c'est aussi un militant de la Sécurité sociale, ce qui est déjà un peut moins évident. Dominique Libault est Sous directeur à la direction de la sécurité sociale, ancien responsable du bureau A.1 et vient d'être nommé chef de service. Cette appellation anodine ne doit tromper personne ; dans une étrange hiérarchie, où un directeur adjoint peut-être un grade inférieur à celui de chef de service, un sous directeur est déjà un personnage d'importance : Le sous directeur du financement et de la gestion de la sécurité sociale s'occupe de la loi de financement, de l'ensemble des sujets de recettes de la sécurité sociale mais a aussi la haute main sur tous les problèmes budgétaires et sur les conventions d'objectif et de gestion, et c'est Dominique Libault que rencontrent les représentants syndicaux quand il s'agit de négocier. C'est aussi lui l'interlocuteur privilégié des représentants des diverses associations, le patron du secrétariat de la liste d'aptitude et il a en charge quelques autres activités telles que celles de la Commission de discipline des agents de direction.*

Nous l'avons rencontré pour l'interview sur les conventions d'objectifs et de gestion : sujet un peu lointain pour les acteurs locaux, qui en percevront surtout les illustrations déclinées par branches ou régimes, sous forme de CPG (...) pour les CPAM par exemple. C'est pourtant un sujet d'importance, et on mesure dans cette interview la révolution Copernicienne qu'accomplit l'Etat, qui tente de passer d'une tutelle dite tatillonne, formelle et a priori, à une évaluation des performances du Service public.

L'ambition est forte, le chemin long à accomplir. Nous en voulons pour exemple les contrôles qu'exercent les représentants des DRASS, accompagnés désormais par les auditeurs de caisses nationales, dans le cadre des procédures disciplinaires. On lit sous la plume de ces commandos du contrôle, les résultats d'une enquête parfaitement légitime sur les faits qui sont reprochés à des directions. Mais on y contemple toujours avec la même surprise les considérations d'usage sur le management, qui relèvent de la seule subjectivité de leurs auteurs, ainsi que les résultats d'une recherche acharnée sur le respect des formalités : les délégations de signatures sont-elles bien classées, le contrôle interne est-il formalisé, les procédures budgétaires sont-elles conformes à ce qu'en disent les formations qui croient qu'elles sont encore super-stratégiques, l'emplacement du trombone sur la pièce justificative est-il conforme à ce que prévoient les circulaires ? Mais qu'en est-il des performances mesurées du service aux usagers, comment a évolué le coût de gestion, quels sont les résultats en matière de gestion du risque ? Autant de questions qui, toujours, ne semblent point spécialement émouvoir les enquêteurs.

*On se réjouit d'autant plus d'entendre Dominique Libault affirmer qu'auparavant, dans les relations Etat /Institution, il n'y avait qu'un regard de contrôle et de vérification de la régularité dans l'application des normes. Le bon gestionnaire était celui qui respectait ces normes. On s'en réjouit parce que tout cela est écrit à l'imparfait. Espérons que dans les services de l'Etat aussi, on entendra le message*

*Qu'on ne s'y trompe pas, l'enjeu est d'importance. La Sécurité sociale est une sorte de vitrine d'avant garde de ce qu'on appelle " la modernisation de l'Etat ". Elle l'est parce qu'elle a les moyens de le faire, mais aussi parce que son image auprès du public est, en quelque sorte, une des plus " contrastée ". Elle l'est aussi parce que l'Institution ne se contente pas d'administrer. Elle a en charge une fonction qu'on peut appeler de " production ", celle d'assurer des paiements*

*ou des recouvrements à une échelle industrielle.*

*Pour la première fois, l'Etat, et un de ses éminents représentants qui a en charge la tutelle de la gestion des caisses, affirme haut et fort que la qualité du service aux usagers passe avant le respect des formes. Le message, publié dans ELAN SOCIAL, ne doit pas laisser insensible, il doit être entendu par tous les gestionnaires, et nous le resservirons en retour aux représentants de l'Etat, à chaque fois que nécessaire, qu'on se le dise ! Pour tous les acteurs des caisses, il signifie quelque chose d'importance également. Le classement entre les organismes, l'évaluation des agents de direction, ne se feront plus sur les mêmes critères, qui reflétaient une sorte de sérénité de la gestion administrative, et cela seulement. Désormais, il faudra accepter d'être évalué et donc sanctionné sur les résultats des performances de service, mesurées le plus objectivement possible ; l'Association des élèves et anciens élèves du CNESSS a entendu le message. A ce sujet, un rapport intitulé " Ethique de la mobilité et culture de l'évaluation ", largement diffusé auprès de la totalité des anciens élèves, sera proposé à l'assemblée générale du mois de Novembre.*

**Interview : Gérard ARCEGA , Jean Claude EUZET, Elodie CLAIR**

**ES : En quoi pensez-vous qu'une Convention d'objectifs et de gestion peut améliorer le management et la gestion des organismes ?**

**DL :** Ceci doit être vu au regard des trois enjeux des politiques de sécurité sociale : assurer l'équilibre financier, permettre au système de redistribution d'être conforme aux finalités économiques et sociales voulues par le pouvoir politique et assurer la modernisation du service public pour répondre d'une façon satisfaisante aux demandes du citoyen.

La pérennité de l'Institution dépend non seulement des réponses aux deux premiers enjeux mais également au troisième C'est sur cet objectif qu'est avant tout positionnée la COG, même si elle peut servir les deux premiers .

La Convention d'objectif et de Gestion, telle qu'elle est déclinée actuellement au sein des différentes branches de la Sécurité sociale est un outil central d'évolution de la gestion publique. En effet, pour la première fois, aussi bien l'Etat que les organismes se fixent des objectifs communs, qu'ils affichent et qu'ils évaluent dans leur mise en œuvre.

*La Convention s'inscrit ainsi dans une démarche globale, centrée sur l'amélioration du service public à l'usager.*

*Elle oblige le gestionnaire à se fixer des objectifs locaux, elle permet un réel partenariat tout en mettant en exergue parfois ses limites, enfin, cette démarche cherche à concilier les impératifs de politique publique de l'Etat et le cadre d'action du gestionnaire*

*J'ajouterai que cette contractualisation, repose également sur la gestion d'enveloppes globales et sur la notion de pluriannualité, deux concepts sur lesquels l'Etat ne peut à l'heure actuelle être précurseur pour lui-même. Pour toutes ces raisons les COG sont à mes yeux exemplaires d'un nouveau mode de gestion du service public, d'une nouvelle relation entre l'Etat et ses partenaires.*

*La sécurité sociale fait ici office de précurseur vis à vis de l'ensemble des services publics..*

*La pluriannualité, dont l'objet est de donner un cadre clair au gestionnaire, n'est pas incompatible avec le fait de réorienter certaines actions. A titre d'exemple le retard dans la mise en place de pluriannualité du Fonds national d'action social de la branche famille n'est pas dû à l'incompatibilité d'une telle démarche avec les évolutions de ce secteur, mais plus à la difficulté*



d'établir un diagnostic sur l'impact des prestations d'action sociale et la répartition des équipements sur le territoire.

La mise en place d'une démarche pluriannuelle doit conduire les acteurs à mener un véritable travail d'appropriation préalable en amont et un diagnostic partagé de l'existant avant de s'engager dans toute contractualisation.

Pour conclure sur cet aspect, j'ajouterai que le vrai enjeu réside non pas dans le fait que la contractualisation soit perçue par tous les agents des organismes comme un exercice théorique entre les caisses nationales et l'Etat, mais bien comme un élément structurant et donnant du sens à leur action.

**ES :** Une COG favorise-t-elle une meilleure prise en compte de l'utilisateur et de la qualité dans les politiques de sécurité sociale ?

**DL :** Bien entendu. Une des raisons mêmes des conventions passe par la formalisation puis la mise en œuvre d'engagements de service. La COG sert à mettre davantage l'utilisateur au cœur des préoccupations de la sécurité sociale.

Il en va de l'égalité devant le service public. Certes l'égalité signifie que l'on garantit qu'à revenu égal, les prestations reçues seront identiques. Mais c'est aussi sur tout le territoire, l'égalité devant le service proposé : égalité devant l'information mais aussi dans l'accès au droit, dans l'aide aux formalités, ou dans le traitement des dossiers et des litiges.

**ES :** A ce sujet ; que pensez vous des caisses qui recherchent la certification ISO 9000 ?

**DL :** je suis favorable à l'expérimentation de mise en place de normes ISO 9000, comme outil parmi d'autres mais pas obligatoirement comme une norme à suivre par tous.

D'autres démarches comme la mise en place d'un véritable contrôle interne peuvent permettre, sans formalisme excessif, d'atteindre le même but .

**ES :** La COG est-elle de nature à favoriser la modernisation de l'exercice de la tutelle ?

**DL :** Auparavant, dans les relations Etat Institution, il n'y avait qu'un regard de contrôle et de vérification de la régularité dans l'application des normes . Le bon gestionnaire était celui qui respectait ces normes, le droit et la transparence comptable, ce qui était le cas heureusement dans plus de 90% des cas.

Désormais, l'évaluation d'un gestionnaire reposera également sur la dynamique de qualité qu'il aura impulsée en local, sur sa capacité à se fixer des objectifs adéquats par rapport à la situation de la caisse et les attentes des allocataires aux résultats qu'il aura su obtenir. Il n'y pas contradiction entre les deux aspects mais dialectique.

L'Etat a engagé des efforts importants pour être à même de jouer son rôle d'évaluateur même si cette évolution prendra nécessairement du temps. Il s'est donné les moyens d'exercer ce rôle en formant les inspecteurs des DRASS et en établissant des outils pour préparer les campagnes d'évaluation. Une grille manageriale a également pour les inscriptions à la liste d'aptitude été élaborée pour évaluer les gestionnaires des organismes.

**ES :** Quel sentiment avez-vous sur le débat fonds propres/fonds affectés dans les budgets d'action sociale des CAF ?

**DL :** je pense que le développement des prestations de service, voulu par le conseil d'administration de la CNAF, est une très bonne chose. Ceci étant, la branche famille ne doit pas être un simple guichet payeur mais être garant , face aux collectivités locales, d'une véritable égalité des familles, sur l'ensemble du territoire, d'accès aux services petite enfance. (ndlr : les fonds affectés ou prestations de service sont versés pour aider au fonctionnement des structures d'accueil petite enfance et temps libres, à partir de critères paramétrés, sans marge d'appréciation au niveau local).

*On peut réfléchir à des scénarios où les CAF, et en particulier les conseils d'administration disposeraient d'un vrai pouvoir de négociation des montants attribués en fonction du diagnostic local et, naturellement, des orientations nationales . Je pense que l'initiative du fonds investissements crèches va dans ce sens.*

**ES : N'est-ce pas un objectif optimiste et n'est-il pas difficile de concilier la dynamique de service à l'utilisateur et le strict respect des normes ?**

**DL : Je récusé le terme de normes dans la démarche de contractualisation : les objectifs de service, tels que la convention les prévoit, sont bien ceux que les branches se fixent elles-mêmes. Aux branches également d'évaluer leur pertinence et par exemple de souligner à l'Etat les défauts ou absence dans la réglementation qui empêchent d'atteindre ces objectifs. Mais il est certain que les caisses restent tenues d'appliquer les lois...mais ceci, je crois, ne fait pas débat.**

**ES : Une COG vous paraît-elle porter un meilleur équilibre entre l'Etat et les partenaires sociaux dans la gestion de la Sécurité Sociale .**

**DL : Elle donne en effet l'occasion d'un meilleur équilibre mais ce n'est pas un outil miracle. Si les deux acteurs ne souhaitent pas s'entendre, la Convention n'apportera pas de solution. L'exercice de la COG oblige les deux partenaires à s'interroger sur leur propre fonctionnement. Du côté des organismes, la COG est le contraire d'une vision autarcique, où chacun gèrerait son propre carré, vision qui me semble obsolète dans le domaine des politiques sociales, où les enjeux sont de plus en plus imbriqués les uns aux autres, et où une vision trop cloisonnée des différents sujets ne peut conduire qu'à l'échec. Du côté de l'Etat cela exige de tenir mieux compte des contraintes des gestionnaires et d'utiliser à bon escient la faculté de changer les normes de droit que doivent appliquer les caisses.**

**ES : Le management du social est-il appris en scolarité de l'ENA ?**

**DL : Il manque sans doute aujourd'hui un vivier de recrutement d'administrateurs sociaux qui occuperaient les fonctions sociales au sein de l'Etat et de la sphère sociale. Le service public souffre de mon point de vue d'un cloisonnement excessif entre l'ENSP, le CNESSS et l'ENA.**

**ES : Quelles sont les améliorations à prévoir pour la prochaine COG ?**

**DL : La dialectique entre le niveau national et le niveau local doit progresser dans certaines branches.**

**Par ailleurs les premières COG ont généralement pêché par manque de fiabilité des indicateurs , ce à quoi la prochaine devra remédier. En ce qui concerne le contenu, les sujets autour de la qualité de service vont être encore plus développés. Ainsi la prise en charge de l'appel téléphonique sera un enjeu fort des prochains contrats, tout comme le développement de formes de médiation.**

**Des indicateurs de qualité, comme les enquêtes de satisfaction seront aussi certainement à mettre en place de façon régulière .**

**Enfin j'aimerais que, caisses nationales et Etat, nous progressions dans les délais de négociation des COG afin de permettre aux contrats locaux de se mettre en place beaucoup plus rapidement. Une mise en place tardive vide la COG d'une partie de son intérêt.**

[page accueil](#)

[Interviews](#)