

Nouvelles responsabilités et nouveaux profils de dirigeants Vers des dirigeants d'opérateurs publics du 2^e type ?

Michel Bauer

Sociologue

(Article lié au projet de recherche pour le compte de l'EN3S et de l'UCANSS)

Introduction

Quelles seront les responsabilités des dirigeants de la Protection sociale demain, et quels profils leur permettront d'exercer ces futures responsabilités ? Les éléments de réponse à cette question sont essentiels pour l'école qui forme ces dirigeants, c'est-à-dire pour l'EN3S.

Ils le sont aussi pour l'institution Sécurité sociale qui, comme toutes les grandes organisations et/ou grandes entreprises, travaille légitimement sur la GPEC de ses dirigeants, et sur le mode de fabrication et de gestion de sa ressource dirigeante⁽¹⁾. Et compte tenu de la place qu'occupe la Protection sociale dans notre pays ainsi que de ses effets sociétaux, cette question mérite d'être reformulée autour de la problématique suivante : quelles nouvelles responsabilités éventuelles et quels nouveaux profils éventuels devraient permettre, demain, aux dirigeants de l'institution d'améliorer l'efficacité d'une politique publique qui « consomme » un tiers du PIB du pays ?

Définir les responsabilités futures d'acteurs dirigeants d'une institution suppose de préciser les défis qu'ils auront à relever. Or ces derniers dépendent d'une double série de déterminants :

- Des déterminants sociétaux, qui impacteront toutes les grandes organisations (et leurs dirigeants), tant ils manifestent des transformations en profondeur de notre environnement et de notre société, de nos modes de travail et de nos modes de vie : il en va ainsi de la révolution de l'information et de la communication, de l'intensification de la concurrence et de l'interconnexion entre organisations, mais aussi des nouvelles exigences des clients, des Pouvoirs publics, et des salariés.
- Des déterminants plus spécifiques à l'institution concernée, liés à ses choix stratégiques, notamment en termes de cœur de métier et de portefeuille d'activités, de positionnement par rapport aux clients, aux partenaires, aux concurrents, ou encore du mode de fonctionnement (dont, pour l'institution, les choix de structuration et de gouvernance de ses réseaux internes).

Avec l'aide d'une petite centaine de cadres dirigeants du régime général, nous avons travaillé il y a deux ans, avec Astrid Clergeau (consultante MBC), sur ces différents déterminants ; et nous nous sommes efforcés de les traduire d'une

(1) Annick Morel, « La dynamisation des agents de direction de la Sécurité Sociale ». Rapport pour l'UCANSS et le Comité des Carrières, janvier 2011, 26 pages + annexes.

part en défis que les dirigeants de la Protection sociale auront à relever dans les prochaines années, et d'autre part en compétences nécessaires pour relever ces défis⁽²⁾.

On ne reprendra pas ici l'ensemble des résultats de ce travail : le lecteur intéressé peut se référer au rapport (et même venir l'enrichir et/ou le questionner sur le site MBC⁽³⁾). On se propose plutôt de zoomer sur l'un des déterminants, parmi les plus importants et paradoxalement les moins débattus, de notre sujet : le niveau de contribution attendue de l'institution à l'action publique.

1. La Sécu demain : un opérateur de politique publique du 1^{er} ou du 2^e type ?

La littérature sur l'action publique distingue habituellement cinq étapes dans le cycle d'une action publique :

- étape n° 1 : élaboration d'une politique et construction des actions à mettre en œuvre ;
- étape n° 2 : décision de mise en œuvre ;
- étape n° 3 : mise en œuvre ;
- étape n° 4 : portage et explication de la politique ;
- étape n° 5 : évaluation et propositions d'améliorations / de corrections (où l'on retrouve l'étape n° 1, d'où la notion de « cycle »).

Cette conceptualisation permet de distinguer deux types très contrastés d'opérateurs de politique publique :

- **les opérateurs dits de 1^{er} type**, présents exclusivement sur l'étape de mise en œuvre de la politique (étape n° 3) ;
- **les opérateurs dits du 2^e type**, présents sur plusieurs étapes de l'action publique, dont l'étape de mise en œuvre des politiques.

Même si la réalité est toujours plus complexe et plus diverse que ces deux idéaux-types, cette typologie d'opérateurs de politique publique fonctionne comme un déterminant essentiel de la nature des responsabilités de leurs dirigeants, les responsabilités des dirigeants d'opérateurs du 2^e type étant par définition plus importantes et plus variées que celles des dirigeants d'opérateurs du 1^{er} type.

On comprend que pour cerner les responsabilités des dirigeants futurs des organismes de Sécurité sociale, il soit indispensable de préciser quel type d'opérateur l'institution se destine à devenir, et tout particulièrement s'il s'agit d'un opérateur du 1^{er} type, ou si au contraire elle va progressivement s'imposer comme un opérateur du 2^e type.

Certes la distinction entre opérateur du 1^{er} type et opérateur du 2^e type traduit d'abord des différences de compétences juridiques et résulte donc pour une part d'une décision du pouvoir politique. Mais ces compétences juridiques ne constituent qu'une des dimensions du sujet. Quand on observe attentivement les organismes ayant une mission de Service public et leur évolution, il apparaît en effet que les compétences, en termes de savoirs et de savoir-faire maîtrisés et mobilisés, sont loin d'être strictement déterminées par les compétences juridiques ; elles peuvent même, à l'inverse, constituer un levier pour faire évoluer ces compétences juridiques. En caractérisant un organisme tant par ses compétences juridiques que par ses compétences accumulées en termes de savoirs et savoir-faire, on obtient d'ailleurs une typologie des organismes de Service public particulièrement utile pour rendre compte de leur stratégie et de leur évolution.

(2) Michel Bauer, « Quelle ressource dirigeante pour le régime général de Sécurité sociale demain ? » Rapport pour l'UCANSS, mai 2010, 132 pages.

(3) www.mbc.fr

Les évolutions de la Protection sociale

	Organisme ayant des compétences juridiques de 1 ^{er} type	Organisme ayant des compétences juridiques de 2 ^e type
Organisme ayant des compétences accumulées en termes de savoirs et savoir-faire du 1 ^{er} type	A	B
Organisme ayant des compétences accumulées en termes de savoirs et savoir-faire du 2 ^e type	C	D

Cerner les responsabilités futures des dirigeants de la Sécurité sociale suppose donc de préciser si l'institution et ses organismes tendront, à l'avenir, à s'affirmer comme des opérateurs de modèle A (c'est-à-dire des opérateurs du 1^{er} type tant par les compétences juridiques que par les savoirs mobilisés) ou s'ils s'efforceront de glisser vers des opérateurs de modèle C et d'agir ainsi comme des opérateurs du 2^e type (par les savoirs mobilisés).

Sans s'interdire d'apporter quelques éléments de réponse à cette alternative déterminante pour notre sujet⁽⁴⁾, on propose de traiter la problématique initiale en considérant trois scénarii possibles du futur :

- **Scénario n° 1** : demain les organismes ne seront actifs que sur l'étape n° 3 du cycle de l'action publique (mise en œuvre) et la Sécurité sociale se revendiquera comme un opérateur de 1^{er} type.
- **Scénario n° 2** : demain les organismes seront actifs sur les étapes n° 3 et n° 4 du cycle de l'action publique (mise en œuvre et portage des politiques) ; la Sécurité sociale se revendiquera progressivement comme un opérateur de 2^e type.
- **Scénario n° 3** : demain les organismes seront présents sur toutes les étapes du cycle de l'action publique hors l'étape n° 2 de « décision de mise en œuvre d'une politique » : la Sécurité sociale s'imposera comme un véritable opérateur de 2^e type.

2. Les responsabilités de « mise en œuvre d'une politique publique »

Cette mission (étape n° 3 dans le cycle de l'action publique) est incontournable : elle appartient d'ailleurs aux 3 scénarii. Comparée aux autres missions, elle n'apparaît pas toujours aussi noble, malgré son caractère indispensable. Elle est de surcroît d'une considérable complexité tant elle suppose de développer une activité originale et d'obtenir des performances de plus en plus élevées.

2.1. La mise en œuvre des politiques : une activité de gestion industrielle d'une considérable complexité

Quand on considère la nature de cette activité et les critères de performance à l'aune desquels on l'évalue, on trouve déjà dans les pratiques actuelles de la Sécurité sociale les principaux éléments de cette complexité, et notamment :

(4) Une question d'autant plus déterminante que la relation entre « nature des responsabilités des dirigeants » et « type d'opérateur de politique publique » n'est pas seulement une question théorique mais se manifeste aussi très concrètement dans des boucles de rétroaction positives (appelées aussi cercles vertueux (ou vicieux !)).

- sa dimension « de masse », conjuguée aux exigences de continuité de service ;
- des exigences de conformité aux règles – une conformité d'autant plus légitime qu'est recherchée l'égalité de traitement sur le territoire ;
- des exigences de qualité de service pour répondre aux exigences croissantes des clients, et défendre la légitimité du secteur public en soutenant, de ce point de vue, la comparaison avec l'univers marchand ;
- un renouvellement incessant de la réglementation pour répondre à des situations très mouvantes et très variées, pour afficher des réformes... à moyens (au mieux) constants, et pour cibler l'action sur des segments très particuliers de population ;
- des exigences de maîtrise des risques financiers, de certification et d'efficience.

Tout laisse à penser que cette complexité ira encore en augmentant du fait de dynamiques économique-politiques à l'œuvre dans notre société qui consolident le poids de ces différents déterminants.

Cette activité de mise en œuvre de la politique publique « Protection sociale » se fonde sur un outil de type industriel (un système d'information et de traitement de l'information) particulièrement structurant et dont la qualité détermine l'essentiel des performances. Ainsi les dirigeants de l'opérateur chargé de mettre en œuvre cette politique ont un double défi de gestionnaire à relever : d'une part le défi de la construction et de l'adaptation permanente de cet outil industriel, et d'autre part le défi du pilotage optimisé de cet outil.

2.2. Une responsabilité de gestionnaire qui ne peut ignorer les enjeux stratégiques de l'action publique

Sans doute est-il possible techniquement de servir, voire de piloter, cet outil industriel en oubliant ses finalités, c'est-à-dire la mise en œuvre d'une politique sociale sur des territoires. Certains pourraient même penser que des compétences gestionnaires de pilotage et de management suffisent pour piloter cet outil.

Mais si ces compétences de gestionnaire sont indispensables, il est tout aussi important, du point de vue de l'efficacité de l'action publique, de ne pas oublier la finalité de l'action. Seule la prise en compte permanente de cette dimension stratégique de l'activité permet en effet aux dirigeants de :

- travailler sur le sens et de trouver là un important levier managérial ;
- saisir des opportunités et/ou des risques quant à l'application de la réglementation et/ou à la recherche des effets produits ;
- remonter des observations et/ou des propositions pour améliorer l'efficacité de la politique mise en œuvre.

Cette question des finalités de l'action est essentielle pour éviter les risques d'une dérive « gestionnaire » au niveau de l'activité. C'est d'ailleurs souvent autour de cet enjeu que se fait la différence entre un opérateur de 1^{er} type et un opérateur de 2^e type, tant il est vrai qu'en travaillant sur les finalités et les effets de l'action (effets attendus... et inattendus), un opérateur se trouve inévitablement en situation d'être force de proposition.

Même cantonné à l'activité de mise en œuvre de la politique, un opérateur public ne peut en effet éviter de :

- inscrire la production réglementaire des Pouvoirs publics dans son système d'information et/ou de traitement de l'information ; et il se trouve alors confronté à des questions sur la faisabilité du dispositif réglementaire, sa pertinence voire même l'intention réelle du législateur ;
- constater, au moment des premières mises en œuvre sur le terrain, que certaines règles se télescopent avec d'autres et/ou ne prennent pas en compte certaines situations particulières (ce que peuvent révéler les réactions de clients et/ou de partenaires qui font apparaître certaines situations insuffisamment anticipées).

Dans l'un et/ou l'autre cas, l'opérateur chargé de la mise en œuvre d'une politique publique a alors le choix entre deux stratégies :

- soit se contenter d'exécuter mécaniquement des instructions sans s'intéresser aux effets produits, et s'affirmer totalement comme un opérateur du 1^{er} type ;
- soit expliciter et remonter les difficultés rencontrées, voire les accompagner de suggestions, et amorcer ainsi un virage stratégique lui permettant d'agir progressivement comme un opérateur du 2^e type.

Et on retrouve ainsi, même sur cette seule mission de mise en œuvre, la relation de double détermination évoquée ci-dessus, entre nature des responsabilités des dirigeants et type d'opérateur ; et on devine déjà tout l'intérêt pour l'efficacité de l'action publique (sauf à envisager des responsables politiques omniscients et infaillibles), à évoluer vers un opérateur du 2^e type.

3. Des responsabilités de portage de la politique vis-à-vis de son environnement

Sans doute la légitimité première de l'institution est-elle à chercher dans les accords entre partenaires sociaux, dans la loi et la réglementation ; et on comprend que pendant longtemps cette activité de portage n'ait pas été vécue comme essentielle par les dirigeants non élus de l'institution. On observait d'ailleurs autour de cette mission une réelle division du travail entre, d'une part, des dirigeants non élus qui communiquaient peu sur les politiques qu'ils mettaient en œuvre et d'autre part des dirigeants élus qui développaient une active politique de communication pour défendre l'institution.

Les dirigeants non élus pourront-ils demain se satisfaire de cette division du travail ; ou devront-ils de plus en plus se mobiliser autour d'une mission d'explication et de promotion de la politique (étape n° 4 dans le cycle de l'action publique) ?

3.1. Une responsabilité qui devient incontournable

La complexité et la volatilité de la réglementation d'une part, et les nouvelles exigences des Pouvoirs publics, des clients et des partenaires d'autre part, expliquent la nécessité d'une action permanente de communication pour expliquer, justifier et valoriser l'activité, pour lui donner du sens en l'inscrivant dans une politique. La légitimité de l'action publique se décrète de moins en moins et doit être de plus en plus présentée, expliquée, démontrée. Un opérateur public ne peut faire évoluer son activité sans défendre son image et la qualité de son travail, sans mettre en évidence ses performances (qualité du service, efficacité, ...), sans préciser les effets de son action et sans l'expliquer.

Et cette exigence est évidemment renforcée par la forte compétition entre les opérateurs publics (et privés) pour gagner de nouveaux « marchés ». Une institution publique qui ne communique pas sur son action a peu de chances de conforter son image comparativement à d'autres qui communiquent ; et elle se met en risque, dans un système concurrentiel, de perdre certaines de ses activités. À l'inverse une institution qui communique autour de ce qu'elle fait bien peut consolider son image et gagner de nouvelles activités.

Sous peine d'inefficacité et de « délégitimation » de leur institution, les dirigeants non élus ne pourront plus se contenter de la division du travail traditionnelle : ils devront participer activement à cette action de défense et de promotion de leur institution. Ils auront de véritables responsabilités à exercer dans ce domaine tant au niveau national qu'au niveau loco-régional. Autour de cette mission, les directeurs d'organismes pourraient être explicitement chargés de porter sur leur territoire la politique de leur institution, de défendre son action, et de faire ainsi partager leurs convictions⁽⁵⁾.

3.2. Une responsabilité qui suppose une nouvelle articulation entre logique gestionnaire et logique stratégique

L'exercice de cette responsabilité suppose de maîtriser un minimum de savoir-faire en matière de communication, mais aussi et surtout d'avoir réfléchi sur la stratégie : comment expliquer l'action mise en œuvre sans en saisir les enjeux, sans l'inscrire à grands traits dans la législation mais aussi les ambitions des Pouvoirs publics, sans articuler les effets attendus et les principaux leviers mobilisés ?

Pour assurer cette mission, il est donc essentiel pour les agents de direction de l'institution d'éviter l'écueil d'une logique par trop gestionnaire et de développer leur réflexion sur les finalités et les conditions d'efficacité des politiques qu'ils mettent en œuvre ; ils doivent s'autoriser à articuler contenu de l'action, résultats attendus et finalités poursuivies, et ne pas s'interdire de fonctionner comme force de proposition autour de cet enjeu.

Ce travail de réflexion, individuel et collectif, même limité à la préparation d'une action de communication, serait d'ailleurs d'autant plus fructueux qu'il ne commencerait pas une fois les politiques élaborées, mais trouverait à s'exercer en amont, pendant les périodes de conception de ces politiques, et notamment de construction des problèmes socio-économiques à traiter ; et s'il est important que ce travail de réflexion amont reste discret (puisque'il n'est pas question d'intervenir de manière ouverte dans le débat politique), il pourrait donner lieu à des débats internes où s'approfondiraient des analyses, s'échangeraient des arguments et s'affineraient des propositions.

Avec le développement de cette mission de « portage de politique publique », se construiraient simultanément une nouvelle articulation entre logique gestionnaire et logique stratégique au sein de la population des dirigeants des organismes loco-régionaux, et une nouvelle façon de faire évoluer l'institution d'un opérateur du 1^{er} type à un opérateur du 2^e type.

4. Des responsabilités de contribution à la construction des actions publiques et à l'évaluation des politiques mises en œuvre

Compte tenu de l'importance des enjeux économiques et sociaux des différentes politiques de Protection sociale, on comprend que les responsables politiques élus (nationaux ou loco-régionaux) soient seuls légitimes à opérer les principaux arbitrages sur les politiques à mettre en œuvre et à le revendiquer. L'institution ne cherchera donc pas à intervenir sur l'étape n° 2. Mais rien n'interdit à ses dirigeants non élus d'alimenter les élus en contributions amont et aval et de les aider à définir des actions publiques efficaces (contributions aux étapes n° 1 et n° 5 dans le cycle de l'action publique).

(5) Et les dirigeants d'organismes loco-régionaux, au lieu d'être seulement challengés sur leurs performances de gestionnaire (par leur Caisse nationale), pourraient l'être aussi sur leur capacité à convaincre, à « vendre leur institution et ses politiques ».

4.1. Richesse et variété des différentes contributions amont et aval possibles

Parmi les contributions que l'on trouve dans l'étape n° 1 de construction amont d'une action publique on distingue souvent différents moments : l'émergence et construction d'un problème, la recherche et formulation de solutions, l'élaboration d'instruments d'action, la définition de plans d'actions, le lancement et la mise en œuvre d'une expérimentation évaluée.

Quant aux contributions aval que l'on trouve dans l'étape n° 5 d'évaluation / correction, on distingue : l'évaluation ex-ante et ex-post, les remontées sur les effets produits, et/ou sur d'éventuelles difficultés rencontrées dans la mise en œuvre (avec propositions d'amélioration et de correction), et l'évaluation des effets produits (avec des propositions d'amélioration et de correction).

Sauf à faire l'hypothèse de Pouvoirs publics et de responsables politiques omniscients et infaillibles, ces contributions amont et aval sont indispensables tant pour faire émerger de nouveaux problèmes que pour faire apparaître d'éventuels écarts entre les finalités poursuivies et les actions mises en œuvre ; il en va de l'efficacité de l'action publique et cette situation vaut tant pour les politiques nationales que pour des politiques loco-régionales.

Or sur ces différents sujets de la coproduction amont et aval des politiques publiques, l'intervention d'un opérateur ne résulte que marginalement de ses compétences juridiques ; elle dépend surtout des savoirs qu'il peut mobiliser sur le terrain, de la volonté de ses dirigeants d'utiliser ces savoirs, et de la conception que ceux-ci ont de leurs responsabilités⁽⁶⁾.

4.2. Les atouts de l'institution Sécurité sociale, et de ses dirigeants, pour contribuer en amont et en aval à la définition des politiques et des actions

Sur ces différents enjeux (coproduction amont et aval, de politiques nationales et de politiques loco-régionales) l'institution Sécurité sociale et notamment sa ressource dirigeante, bénéficie de réels atouts, qu'elle pourrait facilement cultiver et développer. Il en va ainsi de :

- la connaissance des territoires, de leurs habitants (leurs caractéristiques, leurs pratiques, leurs attentes). Cette connaissance d'une présence concrète sur tout le territoire national⁽⁷⁾ permettant le développement d'un important tissu relationnel tant avec les assurés qu'avec les partenaires, et par d'importantes bases de données régulièrement mises à jour sur les territoires, les clients et les partenaires⁽⁸⁾ ;
- l'image de neutralité politique qui lui permet d'être reconnue sur le terrain comme un interlocuteur légitime de toutes les collectivités locales (une image à faire coexister avec la mission de communication dans sa dimension « portage de la politique publique ») ;

(6) L'articulation de ces trois variables fonctionne, de fait, comme un déterminant important d'une éventuelle contribution amont et aval. Et la représentation que les dirigeants ont de leurs responsabilités, notamment en termes de contribution amont et aval à l'élaboration des actions publiques, apparaît ainsi comme un véritable levier de l'efficacité de l'action publique, dès lors que les dirigeants ont les capacités d'exercer ces responsabilités.

(7) On notera néanmoins que cet atout de la proximité est aujourd'hui plus valorisé dans une logique de service que d'adaptation de l'offre (de service et/ou de gdr) aux caractéristiques du territoire.

(8) On notera néanmoins que ces bases de données sont aujourd'hui plus utilisées dans une logique de production voire éventuellement de service que dans une logique de communication et/ou de gdr.

- des circuits d'information courts pour atteindre les décideurs politiques tant au niveau local (relations directes entre les Caisses loco-régionales et les collectivités locales) qu'au niveau national (Caisse loco-régionale / Caisse nationale / cabinet et haute administration) ;
- la maîtrise des savoirs spécialisés de chacun des risques traités (savoirs à la fois juridiques, sociaux, médicaux, démographiques, économiques, ...) ;
- une image d'opérateur efficace et fiable qui peut expérimenter et garantir la faisabilité des propositions.

En mobilisant systématiquement ces atouts, les dirigeants pourraient tout à la fois les consolider, permettre à leur institution de s'affirmer progressivement comme un opérateur du 2^e type, voire comme un expérimentateur incontournable de l'action publique dans le domaine de la Protection sociale, et ce faisant élargir sensiblement leurs responsabilités.

5. Quels nouveaux profils de dirigeants pour exercer ces nouvelles responsabilités ?

Les profils des futurs dirigeants devront évidemment traduire les ambitions de l'institution en matière de contribution à l'action publique, et les éventuelles nouvelles responsabilités de ses dirigeants. Cela vaudra pour les compétences spécifiques liées à chacune des missions futures de l'institution en fonction du scénario qui prévaudra : mise en œuvre des politiques (dans les 3 scénarii), portage des politiques mises en œuvre (dans les scénarii n^{os} 2 et 3), et contribution amont et aval à la conception de l'action publique (scénario n^o 3). Cela vaudra aussi et surtout pour deux curseurs caractéristiques des profils de dirigeants : le curseur entre posture de gestionnaire et posture de stratégie et le curseur entre stratégies locales et stratégies nationales.

5.1. La place du curseur articulant logique gestionnaire et logique stratégique

On a vu l'impérieuse nécessité des compétences de type « gestionnaire » qui deviendront d'ailleurs, au niveau de la ressource dirigeante, d'autant plus incontournables que les ressources financières se feront plus rares : la pression toujours croissante sur les performances en termes d'efficience imposera, plus que jamais, d'avoir au sein de la ressource dirigeante des gestionnaires exceptionnels.

Mais on a dit également les dangers d'une dérive gestionnaire, tant pour mobiliser les personnels et donner du sens aux efforts que pour saisir des opportunités et anticiper d'éventuelles difficultés (notamment des écarts entre effets de l'action et effets attendus). Et si cette dérive est déjà handicapante pour une activité tournée vers la seule mission de mise en œuvre de l'action publique, elle devient paralysante pour un acteur chargé de porter et d'expliquer la politique mise en œuvre et/ou de contribuer par ses propositions au contenu de l'action publique à mettre en œuvre.

5.2. La place du curseur entre stratégies locales et nationales

L'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire suppose une réelle coordination des pratiques voire un alignement des actions locales : il en va des exigences d'effectivité du droit ; il en va de l'efficacité des actions de communication (qui doivent se faire au niveau national comme au niveau local et qui doivent donc être coordonnées) ; il en va aussi de la mise en acte des propositions d'amélioration.

Mais cet impératif d'homogénéisation / d'alignement des pratiques peut coexister avec une forte reconnaissance des stratégies locales. Sur chacun des niveaux de contribution à l'action publique, il est en effet indispensable d'articuler enjeux nationaux et enjeux locaux. Comment mettre en œuvre une politique nationale sur un territoire loco-régional

sans comprendre cette politique et sans prendre en compte les singularités de ce territoire ? Comment communiquer localement sans s'inscrire dans la communication nationale et simultanément tenir compte des spécificités de son territoire ? Comment être une force de proposition pour le niveau national sans comprendre très précisément la politique conduite au niveau national, et sans chercher à l'enrichir en tirant partie de singularités loco-régionales ?

Sur chacun des niveaux de contribution à l'action publique, c'est de plus en plus dans l'articulation entre le local et le national que se situera la valeur ajoutée des dirigeants de l'institution : pour agir efficacement au niveau national, il faudra qu'ils soient alimentés en permanence de réactions et de propositions forgées localement, et pour agir efficacement au niveau local il faudra qu'ils s'inscrivent dans la stratégie nationale et qu'ils aient donc une connaissance très fine des enjeux nationaux⁽⁹⁾.

Conclusion : vers des dirigeants d'opérateurs publics du deuxième type ?

À considérer très globalement l'évolution des dirigeants d'organismes de Sécurité sociale au cours des vingt dernières années, il apparaît surtout un considérable mouvement de professionnalisation de type « gestionnaire » d'acteurs mettant en œuvre avec une efficacité croissante des politiques publiques nationales, à la construction desquelles ils contribuent peu. La logique de développement de cette action dirigeante s'inscrit très majoritairement dans une logique d'opérateur public du 1^{er} type.

Cette professionnalisation de type gestionnaire apparaît aujourd'hui à la fois comme un atout incontournable pour pérenniser l'institution et comme une étape à dépasser pour renforcer son efficacité. Et ce dépassement est d'autant plus envisageable que grâce à ce processus de professionnalisation, l'institution s'est, comme on l'a vu, dotée d'atouts qu'elle pourrait consolider pour s'imposer comme un opérateur du deuxième type.

Les dirigeants pourraient demain d'autant plus s'affirmer comme des dirigeants de deuxième type que l'institution ferait évoluer le mode de fonctionnement de ses réseaux, notamment en termes de descente et de remontée d'informations⁽¹⁰⁾. Sans doute s'agit-il là d'une modification substantielle du mode de fonctionnement des différents réseaux nationaux, mais une observation sur deux décennies du fonctionnement de l'institution donne de la crédibilité à une telle évolution : après une période où l'essentiel a été de construire des réseaux et donc de lutter contre les logiques

(9) D'où l'intérêt, pour produire et consolider cette ressource dirigeante, de favoriser les mobilités entre des responsabilités nationales et des responsabilités loco-régionales.

(10) La proximité au terrain des organismes explique que leurs dirigeants puissent saisir rapidement différentes opportunités, menaces et/ou difficultés. Encore faut-il, pour tirer parti de cet atout, d'une part qu'ils aient, en temps réel, une très bonne connaissance de la stratégie nationale et d'autre part que la veille stratégique et la remontée des signaux faibles soit davantage organisée et systématisée. Les responsables des Caisses nationales ne pourront capter rapidement les signaux faibles porteurs d'approfondissement de l'action publique que si d'une part l'ensemble des responsables loco-régionaux sont véritablement mobilisés sur cet enjeu, que d'autre part des circuits de communication organisent la remontée de ces informations, et leur combinaison, et qu'enfin soit précisé le mode d'analyse et de traitement de ces informations au niveau national. Et ce nouveau mode de fonctionnement du réseau fonctionnerait d'autant mieux que simultanément cette activité de contribution serait reconnue explicitement comme faisant partie de la mission d'un dirigeant, non pas comme une possibilité facultative mais comme l'une des responsabilités importantes et comme une dimension aussi évaluée et valorisée que les autres.

traditionnelles de baronnies, arrive très normalement le temps d'approfondir et d'optimiser les modes de fonctionnement de ces réseaux.

Au total, tant du point de vue de l'importance des enjeux (notamment en termes d'efficacité de l'action publique) que des atouts accumulés par l'institution, les conditions semblent réunies pour que se manifestent au cours des prochaines années les quatre évolutions suivantes, qui se renforceraient d'ailleurs mutuellement :

- un élargissement des responsabilités des dirigeants sur le portage des politiques publiques et leur co-construction amont et aval ;
- une évolution de leur profils en termes d'articulation « logique gestionnaire / logique stratégique », et en termes d'équilibre « stratégie nationale / stratégie loco-régionale » ;
- une évolution du mode de fonctionnement des réseaux nationaux, notamment sur la descente et la remontée de l'information ;
- une évolution progressive d'un opérateur du 1^{er} type à un opérateur du 2^e type.

Et ces évolutions sont d'autant plus vraisemblables qu'elles accompagneraient et faciliteraient la « métamorphose » de l'institution autour de son nouveau cœur de métier, qui ne se définirait plus majoritairement dans une logique « réparatrice » mais aussi et de plus en plus dans une logique « transformatrice » :

- au-delà de sa fonction historique de collecte et de distribution de prestations financières autour d'une ambition d'indemnisation de risques sociaux, la Sécurité sociale développe en effet, et développera de plus en plus, de nouveaux métiers relevant de la « gestion de ces risques » ; ainsi des actions partenariales, construites avec les professionnels de santé, les entreprises, les collectivités locales... et les autres branches et régimes de l'institution, pour engager des actions de prévention primaire, secondaire et/ou tertiaire face aux différents risques individuels et collectifs ; ainsi des activités visant à faire évoluer le comportement des assurés sociaux notamment dans une logique « d'empowerment » et à leur permettre d'être davantage « acteurs » de leur vie ;
- or la consolidation de ce nouveau cœur de métier suppose, de par les activités concrètes à déployer sur le terrain, d'avoir, au niveau national comme au niveau loco-régional des dirigeants d'opérateurs du 2^e type ;
- et comme la consolidation de ce nouveau cœur de métier constitue un levier important pour améliorer l'efficacité de l'institution Sécurité sociale, les conditions semblent favorables pour que le scénario n° 3 devienne progressivement réalité.