

**CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL**
Section des Affaires Sociales et de la Santé

Mercredi 13 novembre 2013

La stratégie d'investissement social

Auditions de :

M. Dominique Libault, Vice-Président du Haut conseil du financement de la protection sociale

M. Libault.- Merci beaucoup. Je suis d'abord très heureux d'intervenir sur ce sujet qui me semble très pertinent.

Dans un premier temps, j'essaierai de dire pourquoi je trouve heureux qu'il y ait ce travail dans votre instance. Ensuite, j'essaierai d'évoquer en quoi ce sujet peut être pertinent pour la France. Pour faire simple, je crois beaucoup au contenu de l'approche, je suis un peu plus réservé sur la sémantique du terme *investissement social* et je vous dirai pourquoi. J'essaierai de retracer où on en est en France sur ce sujet : des choses importantes ont été faites dans cette direction, on n'est pas resté complètement les bras croisés, même si nous avons des forces et des faiblesses.

Pourquoi je pense que c'est très heureux de travailler sur un tel sujet aujourd'hui ?

D'abord, c'est heureux d'évoquer la protection sociale en dehors des sujets de charges et de soutenabilité, même s'il est indispensable, quand on parle d'investissement social et qu'on regarde les aspects positifs de la protection sociale, de ne pas oublier ces aspects de soutenabilité et de compétitivité. Mon approche est d'essayer de penser la cohérence des politiques de protection sociale.

Deuxièmement, je pense qu'il y a quasiment nécessité, pour trois raisons

Vous le savez, nous dépensons un tiers du PIB sur la protection sociale, nous avons un des taux les plus élevés, juste après le Danemark. Il me semble normal et légitime de s'interroger sur les finalités poursuivies en consacrant un tel pourcentage de la richesse nationale à la protection sociale. Il est normal d'en débattre, d'autant que les finalités mises en avant à l'origine de la protection sociale au XIX^{ème} siècle ou en 1945 sont insuffisantes pour décrire les finalités de la protection sociale d'aujourd'hui.

Pour simplifier mon propos, si la finalité est simplement de réparer, panser les plaies du risque social, cela vaut-il le coup de dépenser un tiers de la richesse nationale pour

cela ? En réalité, lorsqu'on regarde le contenu réel de la protection sociale aujourd'hui, celui-ci dépasse largement ce simple enjeu de réparation du risque social.

Le terme mêle de risque social ne me semble aujourd'hui pas très heureux. Quand on s'interroge sur ce qu'est l'assurance sociale au départ, généralement, on le définit comme l'assurance contre un risque négatif et imprévisible et qu'on cherche à mutualiser. Or, personne ne peut penser aujourd'hui que la garde d'enfants, par exemple, correspond à un risque imprévisible et négatif. Concernant le risque vieillesse, qui pense réellement que le fait d'arriver à la retraite est un risque social négatif ? La plupart des gens aspirent à arriver à l'âge de la retraite. Grâce à la protection sociale, c'est quelque chose qui est vécu positivement par la plupart des personnes.

En matière de santé, l'assurance maladie va bien au-delà de la réparation de l'accident qui vous amène à l'hôpital. Pour faire une comparaison osée avec l'automobile, l'assurance maladie, ce n'est pas simplement l'assurance auto, - vous avez un dommage et on vous solvabilise la réparation - , c'est aussi l'entretien de votre capital santé, c'est à dire l'équivalent des dépenses qui sont à votre charge pour entretenir l'automobile. L'assurance maladie est une assurance qui est utilisée par tout un chacun tout au long de la vie, et non seulement en cas de dommage.

La notion de réparation du risque social est totalement insuffisante pour décrire aujourd'hui la finalité de la protection sociale dans notre pays. Il faut essayer de la repenser pour se poser la question de savoir si les 33 % de redistribution sociale sont justifiés.

Deuxième raison, le vieillissement de la population. Nous sommes confrontés à un choc considérable. Le vieillissement de la population pose des questions sur l'équilibre entre les différentes générations par rapport à la protection sociale et cela appelle forcément une réflexion sur la finalité de la protection sociale.

Troisième raison, la question de soutenabilité. La réflexion qui consiste à repenser les finalités de la protection sociale n'est pas contradictoire avec la soutenabilité, mais en est une des conditions. Il faut vraiment penser la protection sociale dans notre contexte actuel pour justifier ces 33 % du PIB dans une société qui vieillit et où la question de la soutenabilité est très importante.

L'idée de penser la protection sociale comme ayant des retours positifs, potentiels ou immédiats, sur l'économie, sur le capital humain, sur l'activité me semble intéressante, souhaitable et nécessaire. Je pense que ces différents éléments sont non seulement souhaitables, mais indispensables pour concevoir et mettre en œuvre une protection sociale qui soit compatible avec la croissance économique et la soutenabilité de nos finances publiques. Donc je suis totalement favorable à l'ensemble de ces éléments, dès lorsqu'ils sont pensés de façon cohérente.

J'ai plus d'interrogations sur le terme d'investissement social, même si je sais qu'il est maintenant tout à fait reconnu au niveau international, comme l'a évoqué Bruno Palier. On sait qu'il est difficile de lutter contre un terme qui est reconnu, mais je ne le trouve pas totalement satisfaisant. L'investissement est, a priori, une dépense unique à un moment donné et cela s'oppose au fonctionnement. Par exemple en matière d'aide aux crèches par les CAF, on distingue l'aide à la dépense de fonctionnement et de la dépense d'investissement.

Cette opposition investissement/fonctionnement au sein de la protection sociale, je ne la sens pas trop bien ; même chose pour la notion d'amortissement.

Surtout, la réflexion ne peut en aucun cas conduire à dire que parce que qu'on parlerait d'investissement, on pourrait s'exonérer des contraintes de soutenabilité sous prétexte

de préparer l'avenir « Je prépare l'avenir donc j'ai le droit à des déficits sur ces dépenses ». Je ne crois pas cela un seul instant et toute ambiguïté en la matière est contre-productive.

Par ailleurs dans le terme « investissement social », il y a le mot social, mais en l'employant on cherche à montrer que notre dépense sociale a des retours économiques, des retours positifs qui peuvent aider à faire marcher l'économie (ce que je partage). Le fait que le terme « économie » ne soit pas présent me gêne. Quand on essaie de montrer, du côté de l'entreprise que l'économie se soucie du social, on parle de responsabilité sociale de l'entreprise. On introduit le terme *social* pour montrer que l'économique ne doit pas oublier le social. On cherche à dire que le social a des incidences positives sur l'économie. Je serais donc plus favorable à des termes visant à dire que la protection sociale doit se penser avec une redistribution économiquement responsable, pour montrer effectivement qu'elle a des retours économiques.

Ensuite, l'investissement social ne caractérise pas suffisamment ce qu'on veut faire et l'unicité de la cohérence des politiques de protection sociale. Très souvent, en parlant « investissement social » on a tendance à évoquer l'enfance et on a du mal à faire leur place aux stratégies vis-à-vis des personnes âgées.

Pour moi, la protection sociale aujourd'hui est une politique de développement social du capital humain, de la naissance jusqu'à l'autonomie des personnes âgées ; une politique qui vise à développer et préserver le capital humain de la nation. Nous devons mener et promouvoir une politique de développement et de préservation de l'autonomie qui est bien en avant de la réparation. Bien sûr, la réparation existe dans cette stratégie, mais celle-ci est plus large ; elle vise à permettre à chacun à accéder à un certain bien-être tout au long de la vie, par le biais d'une autonomie solidaire.

Le concept « d'investissement social » ne me paraît pas rendre compte suffisamment de cette ambition.

Un mot accessoire sur la notion d'investissement.

Pour ceux qui préconisent son emploi, il y a l'idée qu'on va faire des dépenses qui peuvent produire des recettes pour l'avenir, mais je rappelle aussi que dans la protection sociale, on a des recettes d'aujourd'hui qui produisent des dépenses pour l'avenir, c'est la retraite par répartition. Les cotisations d'aujourd'hui génèrent des droits pour demain.

En tant que Directeur de la Sécurité Sociale, j'ai eu des échanges avec certains membres de la Cour des Comptes qui se posaient la question de savoir si on devait comptabiliser les dépenses futures générées par les cotisations retraite.

Ils disaient : aujourd'hui, vous percevez des cotisations, mais vous enregistrez des droits pour demain. J'ai lutté très fortement contre cela. Or si on commençait à dire que les dépenses d'aujourd'hui seront des recettes de demain, nous pourrions difficilement éviter que les dépenses futures générées par les recettes d'aujourd'hui soient enregistrées dans les bilans.

2/ Où en est-on en France concernant ces stratégies ?

Quand je suis venu, il y a deux ans, pour les enjeux à moyen terme de la protection sociale, j'évoquais notamment le passage d'une protection sociale tournée vers la compensation de l'inactivité à une protection sociale qui encourage l'activité. Je montrais la projection de population active de l'INSEE à horizon 2050 en reprenant les trois projections de 2001, 2006 et 2010. En 2001, la population active passait de 27 millions à un peu moins de 25 millions. En 2006, elle se stabilisait en passant de 28 millions à 28,5 millions. En 2010,

elle passe de 28 millions à plus de 30,5 millions. On a gagné 6 millions d'actifs potentiels à l'horizon 2050.

Grâce à quoi ? D'une part à la politique familiale qui a permis de revoir à la hausse les hypothèses de fécondité, la France était l'un des seuls pays occidentaux qui assurent le renouvellement des générations.

D'autre part, grâce à la politique d'allongement de la vie professionnelle avec une conséquence sur l'emploi des seniors. Ce sont les deux éléments qui ont conduit l'INSEE à revoir très fortement l'évolution du taux de la population active à l'horizon 2050. Cela m'amène à mettre l'accent sur les éléments transversaux aux différents risques sociaux. Pour moi, la politique en faveur de l'enfance et de la conciliation vie familiale/vie professionnelle pour les femmes et la politique en faveur de l'emploi des seniors sont les faces d'une même politique qui vise à faire une protection sociale tournée vers l'activité et qui essaie de donner à notre pays la capacité de gérer correctement le vieillissement de sa population.

J'insistais sur les politiques sociales favorables à l'accès au revenu primaire, la prévention des inégalités de santé en appuyant sur la santé au travail, la politique familiale favorisant la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles. Ce sont des éléments à privilégier pour faire face au défi de l'avenir.

Ensuite, comment arriver à construire des politiques et des stratégies efficaces ?

En premier lieu il convient de s'interroger sur la façon de dépenser et faire des choix. Je prends un exemple facile qui est la dépense en faveur de la petite enfance.

Quels sont les critères de la façon de dépenser en faveur de la petite enfance ? On peut choisir trois voies.

Un soutien monétaire indifférencié. Ce n'est pas du tout une hypothèse d'école. Quand j'ai été nommé Directeur de la Sécurité Sociale en 2002, je me suis trouvé face à un Président de la République et un ministre, M. Jacob, qui préconisait cette voie ; Jacques Chirac ayant fait campagne en 2002 sur l'allocation de libre choix. J'ai cherché à convaincre que c'était une fausse piste.

Deuxièmement, un salaire maternel.

Troisièmement la solvabilisation du recours à garde d'enfants.

Soumettons ces propositions au prisme de plusieurs critères.

Sont-elles favorables aux naissances ? Les trois peuvent être considérées comme telles.

Favorables à la conciliation vie familiale et vie professionnelle ? Seule, la troisième stratégie permet cette conciliation.

La première ne la permet pas vraiment pour une raison pour laquelle je me suis battu contre l'allocation de libre choix. Si vous donnez de l'argent sans encourager une offre de service, une offre de crèche, les gens n'auront pas le choix. Car pour exercer le libre choix, il faut encore qu'il y ait des services en face qui vous autorisent ce choix. Cela se retrouve en matière de santé ou comme la prise en charge des personnes âgées (les maisons de retraite). Pour que les gens aient le choix, il faut du monétaire et du service. Si l'ensemble de la dépense publique est consacrée directement à la seule mobilisation de la demande sans travailler à l'existence de l'offre, vous risquez de ne pas avoir de vrai choix – que ce soit en matière de petite enfance, de santé, ou de personnes âgées.

Ces propositions sont-elles favorables à la création d'emplois ? Là aussi, si vous solvabilisez en incitant à employer une assistante maternelle ou à aller dans une crèche, vous

favorisez l'emploi déclaré. Mais, si vous choisissez l'allocation de libre choix, vous savez qu'il y aura énormément de travail au noir. L'impact en termes de demandes de prestations sociales de remplacement est aussi plus faible dans le troisième cas. Si la femme peut continuer à travailler, son revenu d'activité sera supérieur au revenu de remplacement. Il risque d'y avoir aussi une allocation logement supérieure. Des allocations vont exister du fait que son revenu est moins élevé, et comme vous ne créez pas d'emploi, la personne qui travaille dans les services risque aussi d'avoir une allocation chômage. Donc faire le choix de la solvabilisation du recours à la garde d'enfants par le biais de la PAJE et des plans crèches a un effet plus positif sur l'emploi et l'économie que d'autres formes d'aide à la même politique. Il faut donc mesurer l'impact de la forme de dépense envisagée à travers des typologies qui permettent de faire des choix éclairés.

Néanmoins, une question se pose dans ce cas de figure : jusqu'où doit-on privilégier le troisième élément par rapport à la stratégie de liberté des personnes ? Ce sont des questions fortes sur le changement de paradigme de protection sociale. La finalité est-elle exclusivement de préserver le libre choix de chacun des individus ou poursuit-on des objectifs sociaux supérieurs qui peuvent amener à faire du conditionnement, des incitations vers ce qui est le plus favorable à la collectivité ?

Deuxième élément, quand on s'interroge sur la dépense sociale, cela veut dire qu'il faut faire des choix. Si, dans le cas de soutenabilité que j'évoquais, où il faut équilibrer, je fais de la dépense de service, cela veut dire qu'éventuellement, je fais moins sur d'autres sujets et c'est le choix de la France avec des prestations monétaires indexées sur les prix, concernant les allocations familiales depuis presque 20 ans, depuis 1994. Si on revalorise les prix et non sur les salaires, il y a potentiellement dans une période de croissance économique une perte de pouvoir d'achat relative pour les familles.

Toutefois il faut se poser la question : si je privilégie comme dépense le service - garde d'enfants - et que de ce fait dans le couple, il y a plutôt deux revenus d'activité qu'un seul, in fine, perdent-ils du pouvoir d'achat ? Très vraisemblablement non.

Cette stratégie pose en revanche un vrai sujet pour la famille monoparentale. Si l'on revalorise sur les prix et si on choisit de faire une priorité sur le service garde d'enfant, il faut sans doute penser aux familles monoparentales, car le raisonnement des deux revenus d'activité, qui viennent compenser la moindre revalorisation des allocations ne joue pas dans ce cas de figure.

Pour accepter de faire des choix, il y a un deuxième point qui semble très important, celui de redéfinir les objectifs, les cibles et les indicateurs de ces politiques. On vit tous, et cela peut se comprendre, sur l'idée que la finalité (je vais caricaturer) serait la prestation monétaire la plus élevée dans les conditions les plus généreuses, pour le moindre coût possible. Ce n'est plus possible.

La désillusion démocratique sur le champ du social, qui est au cœur de nos sujets, est liée au fait que les gens s'aperçoivent que quelles que soient les stratégies, personne n'arrive à cela, ce qui est logique avec le vieillissement de la population. Cela veut-il dire qu'il n'y a plus de progrès social ? A mon sens, non, mais il faut redéfinir les objectifs.

L'objectif sur la garde d'enfant, ce n'est pas forcément la prestation monétaire la plus élevée, cela peut-être de préserver le revenu global du ménage le plus élevé possible, y compris par le revenu d'activité, de permettre au maximum de femmes d'effectuer le choix qu'elles souhaitent en termes de conciliation vie familiale et vie professionnelle. Quel pourcentage peut réaliser leurs choix ? Combien sont obligées d'arrêter de travailler, alors qu'elles auraient aimé travailler ? Ce sont des objectifs sociaux forts qu'il faut identifier. Si l'on veut vraiment croire à cette stratégie, il faut redéfinir les objectifs associés aux politiques.

C'est une des raisons pour lesquelles j'avais souhaité, au sein des lois de financement de la Sécurité Sociale, créer des programmes de qualité et d'efficience (PQE) qui visent à répondre à la question : quels sont les résultats finaux de cette redistribution financière massive ? Il n'y a pas aujourd'hui, dans notre pays, assez de débat démocratique et d'émergence de finalités autour de ces objectifs. Il me semble important de retravailler sur ces indicateurs et sur les indicateurs de suivi. Par exemple lorsque l'INSEE essaye de mesurer l'impact redistributif de notre système de protection sociale, elle aboutit certes à des résultats très positifs sur l'impact de la politique familiale mais sans prendre en compte l'aspect « services » que l'évoquais. Seul compte la redistribution monétaire.

Si l'on fait le choix de moins revaloriser les allocations familiales, mais d'avoir plus de services qui permettent d'avoir accès aux revenus d'activité, ce n'est pas pris en compte dans les indicateurs et vous risquez de générer une perception fautive d'une moindre efficacité des politiques. Beaucoup de commentateurs le disent, du reste, sur la foi de ces données.

Il faut également redéfinir ces objectifs sur les personnes âgées, sur la santé.

Quels sont nos objectifs ? L'objectif n'est pas exclusivement le plus haut taux de remboursement. Bien sûr, il faut rembourser et il ne faut pas – si vous permettez l'expression – démonétiser les prestations monétaires : elles restent indispensables, fondamentales et centrales.

Pour autant l'objectif n'est pas en soi le meilleur taux de remboursement, mais l'accès aux soins, le taux de personnes qui n'ont pas accès aux soins pour des raisons financières, l'amélioration de la situation de santé... Ensuite, on peut construire des stratégies et des politiques qui peuvent par exemple être avec des remboursements qui évoluent selon le niveau de revenu, ou selon l'efficacité du produit de santé. Il faut redéfinir les objectifs.

Le troisième élément central est de mieux articuler un certain nombre de politiques et stratégies les unes avec les autres, grosso modo, des stratégies menées par des institutions ou des organismes qui sont plus en charge de la redistribution par rapport à ceux qui sont en charge de politique active.

Premier exemple, les politiques d'emploi, de travail et les politiques de retraite. Nous savons que nous sommes sur les politiques d'allongement de la vie professionnelle. C'est inéluctable et c'est favorable à la capacité pour la France de gérer son vieillissement actif. Mais la condition sine qua non est l'emploi des seniors. Si on ne travaille pas sur l'emploi des seniors en qualité et en quantité, sur la capacité des seniors de rester, voire de retrouver du travail, mais aussi sur la capacité de s'épanouir dans son travail, nous aurons raté notre objectif.

Je pense que c'est une limite des politiques françaises aujourd'hui, on ne travaille pas assez sur ce sujet de l'emploi des seniors sur le plan quantitatif et de revalorisation, d'épanouissement des seniors au travail. Dans la fonction publique, on ne met pas les seniors dehors. Pour autant sont-ils valorisés ? Sait-on construire des carrières professionnelles qui leur permettent d'être motivés tout au long de la vie ? Très souvent, l'allongement de la vie professionnelle exige la possibilité de mobilité, de changer d'orientation. Il y a énormément de métiers sur lesquels, au bout de 30 ou 35 ans, on peut éprouver une certaine lassitude, y compris avec des métiers intéressants et riches (enseignement, professions de santé...). Il faut provoquer la fluidité.

Tout ceci, je trouve, n'est pas assez fait. Il vaut mieux articuler un certain nombre de politiques.

Cela est toutefois en progrès sur les stratégies assurance maladie et santé publique. La Création des ARS découle de cette idée, de la volonté de décloisonner et de construire ensemble. Il faut être en amont et construire des stratégies de santé publique, d'éducation de la santé, de prévention qui permettent d'être totalement dans cette nouvelle philosophie.

Troisième aspect du décloisonnement, le sanitaire et le social. Bruno Palier évoquait ces stratégies en amont qui, très souvent, vont être ciblées sur des populations qui sont plus en difficulté vis-à-vis de la gestion de ce capital santé, de ce capital social. Cela va demander un travail qui n'est pas toujours suffisamment fait.

Je donne un exemple que je préconise depuis des années, et sur lequel je n'ai pas vraiment réussi. On sait tous l'importance de la nutrition équilibrée dès le plus jeune âge pour maintenir son capital santé tout au long de la vie. J'ai suggéré aux CAF et aux CPAM de s'unir pour faire des ateliers nutrition et aider les familles précaires à préparer des repas équilibrés. Il y a des façons de travailler très en amont car le début de la parentalité - sujet des CAF - c'est de faire des repas équilibrés - sujet des CPAM - et d'apprendre à manger correctement aux enfants. Malheureusement, cela ne se fait pas assez.

Donc décloisonner, mieux articuler un certain nombre de politique me semble essentiel dans cette stratégie.

Cela m'amène à un quatrième point. Cela suppose, et c'est un point important, de retravailler sur le service et le rôle du service public. Derrière tout cela, on trouve des nouveaux services et, éventuellement, du décloisonnement et de l'accompagnement social. Là aussi, il y a des choses qui existent, je pense à l'assurance maladie et aux services développés sur Sophia ou « Santé Active » qui sont en cours de développement pour être davantage dans l'accompagnement, la prévention etc... Mais au-delà de ces exemples, cela demande un changement de posture du service public : on n'est plus simplement un guichet, on est en accompagnement, on va aider à faire évoluer des comportements. Il faut avoir une autre posture, d'autres métiers parfois ; c'est extrêmement important si l'on veut se mettre en situation réellement de concrétiser ces stratégies.

Cinquième point : si l'on veut travailler sur tout ceci, il faut continuer à raisonner protection sociale dans sa globalité. Cette approche redonne tout son sens à la protection sociale, au-delà des différents risques, si l'on accepte l'idée de développement du capital humain tout au long de la vie que j'évoquais, la stratégie de conciliation vie familiale vie professionnelle des femmes n'est pas si éloignée de l'emploi des seniors. Travailler sur la santé au travail et la prévention, c'est évidemment aider à gérer l'allongement de vie professionnelle. Il est nécessaire de penser et d'organiser la cohérence de ces dispositifs.

Il faut donc raisonner globalement pour pouvoir faire des choix à la fois cohérents, complémentaires et légitimes.

Je reprends la question des prestations familiales ; je comprends fort bien qu'il y ait de fortes réticences de certains si l'on revalorise moins les prestations, dans une absence de pilotage global, avec le risque que ça se traduise exclusivement par des économies qui diminuent l'investissement collectif sur les familles. En revanche, si ceci est conçu dans un pilotage où les sommes économisées sont réinvesties au service de la politique de garde d'enfant ; c'est une autre conception, sans doute beaucoup plus présentable.

Il est donc important de raisonner protection sociale et je reste attaché à une vision par branche. Le fait que la France ait préservé une politique active en matière de famille est évidemment lié à l'existence d'une branche famille avec des recettes dédiées qui permettent de travailler dans la durée sur ce sujet, y compris avec les réallocations de ressources.

Toutefois si l'approche par risque reste adéquate, le pilotage par indicateurs doit être amélioré, comme je l'indiquais plus haut.

La loi de financement de la Sécurité Sociale, est un bon instrument, sous réserve de mieux utiliser les PQE.

Dernier élément, la question que j'ai évoquée, liberté incitation. Je pose le débat car je pense qu'il n'est pas simple. La Commission Européenne l'évoque clairement en termes de conditionnement sur certains sujets. On sait que certains pays émergents pratiquent beaucoup cela. Au Brésil, Bolsa Familia va être récompensée par l'AISS à Doha, elle conditionne des aides financières à une stratégie éducative des familles. Cela fait beaucoup débat et je pense qu'il n'y a pas de réponse univoque.

On voit les débats par exemple en France suscités par le RSA.

Il faut essayer de raisonner en faisant très attention à ne pas donner l'impression de stigmatiser une population et en restant attentif aux personnes les plus fragiles de notre société. L'honneur d'une société est de faire attention aux plus fragiles. S'il faut inciter un certain nombre de comportements, il ne faut pas donner l'impression de stigmatiser ou reléguer les plus fragiles de notre société. Cela peut être, dans certains cas, extrêmement délicat.

Voilà à peu près les réflexions que je voulais vous livrer sur ce sujet.

Un mot pour conclure. Tout ceci est utile pour la France et potentiellement utile pour l'Europe. Pour autant, ce qui manque à l'Europe, c'est la cohérence, c'est la liaison entre ce qui est conçu par les directions du secteur social et, par ailleurs, la soutenabilité conçue par d'autres directions - financières - avec une force impérative plus importante. Je trouve que la liaison n'est pas faite et cela fonctionne trop en tuyau d'orgue.

Ce qui manque au raisonnement européen, c'est faire le lien entre soutenabilité et cette stratégie. C'est ce que l'on doit réaliser au niveau français. Pourquoi je dis cela ? Je pense que pour nous, cette stratégie tournée vers le développement du capital humain sollicite sans doute des arbitrages au niveau de la dépense, et de davantage de fluidité dans notre modèle social. Dans d'autres pays européens, soyons clairs, cela nécessitera sans doute de reconnaître qu'il faut plus de dépenses sociales.

En effet, si l'on revient au sujet du vieillissement commun aux différents pays, nos marges de manœuvre face à l'importance quantitative de la population vieillissante ne sont pas considérables. On est obligé de faire face au vieillissement, on ne va pas paupériser les populations âgées, et pour autant il faut maintenir des dépenses publiques tournées vers les plus jeunes. C'est pourquoi, je le dis sincèrement, je pense qu'un taux de dépenses socialisées relativement élevé n'est pas forcément aberrant du tout dans le contexte démographique européen du XXI^e siècle si l'on veut réaliser cette stratégie.

Il faut certainement progresser dans un modèle social européen où l'on va au moins vers une certaine convergence des objectifs. Autrement, il sera très difficile pour l'Europe de poser des objectifs de finances publiques et de soutenabilité communes à l'ensemble des pays et qu'ils soient reconnus comme légitimes.

Je n'aime pas beaucoup le terme Etat-providence, il n'est pas très heureux. Si l'on développe la sécurité sociale, c'est pour aider les gens à prendre des risques, pas l'inverse. « Vous pouvez prendre des initiatives parce qu'il y a de la prévoyance ».

Concernant les arbitrages, j'en ai évoqué quelques-uns. Le mode d'organisation des prestations monétaires sur les allocations familiales ou les pensions de fonds de retraite est un des modes d'arbitrage possibles. J'ai participé à la commission Moreau sur les retraites, on a discuté de la revalorisation des retraites. La revalorisation sur les prix, que ce soit les allocations familiales ou les retraites, c'est un certain choix qui permet de libérer en période de croissance des marges de manœuvre pour autre chose.

Le deuxième choix, ce sont les cibles de bénéficiaires. Dans le rapport de Bertrand Fragonard sur la famille, il y avait des hypothèses sur des ciblage différemment de ceux qui sont aujourd'hui mis en œuvre. Cela ne doit pas être totalement le bon.

Je travaille aussi sur le parcours des personnes âgées en travaillant sur des modes de tarification qui favorisent la coordination du parcours, la prise en charge en amont des risques qui menacent l'autonomie de la personne, des risques d'hospitalisation qui sont liés au risque de chutes, de dénutrition. Le travail de rémunération des professionnels pour des activités de coordination qui n'étaient pas reconnues fait partie de ce changement.

Sur la santé, tout le monde va s'accorder sur le fait que des professionnels isolés peuvent difficilement prendre en charge un certain nombre des missions que je viens d'évoquer, donc il faut travailler sur l'organisation de maisons pluridisciplinaires qui ont la capacité de faire de l'éducation thérapeutique, par exemple. C'est une façon de travailler sur l'émergence de l'offre. Je disais tout à l'heure que pour faire progresser un nouveau concept de protection sociale active en matière de santé, il faut faire émerger une offre au sein du service public ou des services de santé. Il faut aussi faire des tarifs adéquats. C'est tout ceci qui, progressivement car je ne crois pas au big-bang, peut conduire vers la mise en place d'une nouvelle protection sociale.

Sur l'Europe, si vous voulez me faire dire que dans l'immédiat la situation n'est pas glorieuse, je l'admets bien volontiers. Je crois qu'on n'a aucune chance de convaincre, les opinions publiques, ou les gouvernements des autres pays de se rapprocher de nous en terme de prélèvements obligatoires sous prétexte que nous avons une fiscalité élevée. Comment faire évoluer les choses ? En revanche, il me semble que nous pouvons partager un certain nombre d'objectifs sociaux. Forcément, si les Etats doivent faire des efforts en vue d'objectifs sociaux partagés, il y aura des rapprochements, y compris du point de vue de la socialisation. C'est une démarche, une porteuse, me semble-t-il que de vouloir l'harmonisation fiscale pour l'harmonisation fiscale.

Vous avez beaucoup parlé de sémantique, de choix structurants. Cela m'évoque cette demande de réformes structurelles, qui me semble porté par l'impression très superficielles qu'on pourrait faire le big-bang et tout remettre à plat. Je ne crois pas. Regardez Obama, le peu qu'il a fait bouger à travers des efforts absolument gigantesques et la difficulté qu'il a aujourd'hui à concrétiser ce changement. Quand on est dans un système social qui concerne des millions d'acteurs, c'est extrêmement difficile voire impossible de jouer à « l'ardoise magique ». Pour faire bouger réellement les choses il faut être cohérent, persévérant et modeste. Par exemple c'est à travers des éléments pas forcément hyper parlants comme la redéfinition des indicateurs et des cibles à atteindre qu'on peut progresser.

Je ne suis pas d'accord quand vous dites qu'il n'y a rien de nouveau dans tout cela. En 10 ans, il y a des choses nouvelles en termes d'évolution de service de l'assurance maladie. Sophia, l'éducation thérapeutique, « Santé Active », tout cela n'existait pas dans notre pays il y a dix ans. Sur la garde d'enfants, ce n'est pas si ancien, cela fait vingt ans qu'il y a une politique pour effectivement développer un peu plus la garde d'enfant.

Sur le pilotage, la gestion, les caisses de Sécurité Sociale, je reste attaché au fait d'avoir des branches où l'on affecte des cotisations à une finalité donnée. Les cotisations d'allocations familiales financent une branche et c'est leur versement qui autorise les dépenses. Pour ceux qui pensent qu'il est utile que la collectivité nationale affecte une part de ses ressources à peu près constante à des dépenses en faveur de la famille, de l'enfance, c'est nettement préférable à la solution du budget unique de la Nation dans lequel il y a des risques considérables que les dépenses d'avenir soient sacrifiées aux dépenses immédiates.

En revanche, je partage votre point de vue des limites de l'organisation des réseaux tels qu'ils sont et le découplage à faire. Quand j'étais Directeur de la Sécurité Sociale, j'ai fait voter par le Parlement l'idée d'une COG inter branches car je m'aperçois que chacune des branches a du mal à intégrer des objectifs qui dépassent son propre objet et cela crée des rigidités pour l'ensemble de la protection sociale. Ces rigidités sont telles que la COG inter branches n'est toujours pas mise en œuvre.

Je ne peux que redire que je serais favorable à ce qu'on affiche des objectifs inter branches et qu'on mette en œuvre le découplage du service public, y compris l'accès aux droits parce qu'il y a une complexité évidente du fait de la différence des guichets qui est considérable et qui génère énormément de difficultés pour les gens. Là-dessus, je vous rejoins.

Sur la sémantique, votre premier propos, je n'ai pas de religion, pour reprendre votre terme, sur le sujet. J'emploie le mot capital humain, je comprends que pour vous ce ne soit pas le terme le plus adéquat. Je suis preneur de propositions.

Beaucoup de questions intéressantes mais diverses, je vais essayer de synthétiser.

Concernant la dernière question de Mme Farache, j'ai bien dit que c'était un sujet délicat, je ne veux pas me prononcer. Pour autant, il y a déjà de la conditionnalité dans le système : ainsi en matière d'assurance chômage, il faut être à la recherche d'un emploi pour en bénéficier. C'est une forme de conditionnalité. On peut dire que c'est minime, vous répondez à la convocation d'un conseiller. Ne pensons pas non plus que c'est complètement étranger à notre système, mais je le disais, on touche à des choses complexes et délicates. Il faut faire attention. Je comprends votre distinction entre incitation et conditionnalité. On pourrait déjà commencer par un certain nombre d'incitations et éviter des incitations négatives à l'activité.

Vous êtes revenus sur la notion d'investissement social. Bien sûr, et pourquoi ? Je ne suis pas totalement enthousiaste. Certains d'entre vous l'ont dit, il faut essayer d'avoir une approche qui concerne l'ensemble de la population à tous les âges.

Je crains un peu que l'investissement social revienne à dire qu'il faut faire attention aux jeunes, aux enfants. Certes, mais alors, quelle est la pertinence du concept vis-à-vis des personnes âgées ?

Encore une fois, je ne suis pas contre, mais je dis : attention aux équilibres, il faut aussi des politiques vis-à-vis des personnes âgées. Le concept de développement du capital humain s'applique aux personnes âgées. Je ne voudrais pas qu'on dise qu'il y a des dépenses

productives et des dépenses improductives selon les générations ciblées, c'est faux. Il y a des interactions, que je n'ai pas assez développées, de ces dépenses sur l'économie, l'économie de la santé ou celle des personnes âgées (concept de silver économie). Vous parliez d'influence sociétale, mais il y a aussi des influences économiques considérables. On construit des économies à travers les dépenses de protection sociale.

L'économie de la santé est influencée par la façon dont on pilote, dont on ordonne la dépense socialisée en termes de santé.

Je n'ai pas le temps de développer, mais il me semble extrêmement important de faire en sorte que la dépense soit le plus économiquement utile, ce qui ne veut pas dire la dépense la plus élevée possible.

Pour reprendre l'exemple de la santé, une dépense de la santé socialisée peut conduire à une économie pas très intéressante avec des rentes improductives. Sur le médicament, si on maintient ce qui a pu être dans le passé des prix élevés pour des produits plus très efficace, on crée des rentes. On n'incite pas à l'innovation ni à la compétitivité des entreprises considérées. On n'incite pas à ce qu'elles aient des parts de marché à l'exportation. La protection sociale ne doit pas générer une économie de rente, or c'est les processus d'évaluation et de fixation des prix ou des remboursements sont trop inertes. On sait aussi que c'est plus de l'assurance complémentaire. Regardez le rapport de la Cour des Comptes sur l'influence de la solvabilisation de l'optique, les conséquences sur les marges, les rentes. La protection sociale doit incorporer une fonction d'interaction avec l'économique pour que ces dépenses soit les plus efficaces possibles, ce qui ne veut pas dire les dépenses les plus élevées possibles.

S'il y a une utilisation du prélèvement social que je trouve sans intérêt par rapport à l'avenir, c'est qu'aujourd'hui on consacre 12 M€ à la dette. Si on pouvait les consacrer à des dépenses d'avenir, notre pays se porterait mieux et la première chose à faire en terme « d'investissement social », ce serait qu'une partie décroissante de notre prélèvement soit consacré à payer le passé au lieu de payer l'avenir. C'est pourquoi j'insiste autant sur la soutenabilité. Je pense qu'il ne peut pas y avoir de débat là-dessus.

Sur la question du pilotage, est-ce que toutefois je vois les décideurs intéressés par ce sujet capital ? Honnêtement oui. Deux limites.

Là aussi, j'enfonce des portes ouvertes, l'immédiateté, le court terme est spontanément plus important que le long terme dans le processus de décision, donc il faut arriver à trouver des modes de pilotage ou de gouvernance qui essaie de faire que le long terme ne soit pas sacrifié au bénéfice du court terme.

Deuxièmement, la question que vous évoquez c'est de passer du slogan ou du marketing à la concrétisation. Cela exige du professionnalisme car, derrière, ce sont des métiers, des choses complexes, des études, des stratégies. Il y a de la professionnalisation derrière tout cela qui n'est pas toujours suffisamment perçue et assumée comme telle.

Ces deux aspects, trouver des pilotages qui préservent le long terme et assumer la professionnalisation, rejoignent les objectifs de service public et la formation. Je pense que la formation continue est très importante pour pouvoir prendre en charge toutes ces missions.

Le travail sur les organisations que vous évoquez, me semble un travail de fond.

J'ai peu parlé du parcours des personnes âgées, mais il y a une grande partie de prévention en amont et pour moi, c'est un changement culturel des acteurs assez considérable. Travailler en commun, faire un plan personnalisé de santé, décloisonner tous les acteurs. Cela

semble une litanie, mais, à chaque fois, revient cette question fondamentale du cloisonnement des acteurs de notre système avec tant d'acteurs, la Sécurité Sociale, les collectivités locales, les acteurs de santé.

C'est un changement culturel majeur d'arriver à faire travailler un certain nombre de gens autour des personnes âgées, par exemple.

Il faut se donner des objectifs collectifs qui dépassent chaque entité. Si chaque entité se donne des objectifs par rapport à elle-même, on va rater le coche. Ce n'est pas l'addition de petits objectifs de chaque organisation dans notre système atomisé qui permet d'atteindre les objectifs sociétaux finaux qu'on cherche. Il faut absolument redéfinir les objectifs et se donner les moyens d'intéresser chacun des acteurs.

Je suis d'accord sur le fait qu'il faut parier sur les acteurs, que ce n'est pas uniquement un travail d'institution. Il faut changer les comportements, et travailler sur la façon d'intéresser les acteurs à ce changement de comportement.

Je vois les limites de l'outil associatif, ce n'est pas parce qu'on inscrit quelque chose dans la loi que cela se passe. C'est tout un travail pour faire en sorte que les acteurs se saisissent d'outils, soient intéressés.

En revanche, je disais que pour autant il faut travailler sur des tarifications, un certain nombre de choses des outils de partage. Thierry Beaudet évoquait des questions de partage de données entre acteurs qui peuvent être importantes pour pouvoir mieux travailler ensemble.

Sur le pilotage, je n'ai pas de choses supplémentaires à dire. Au début, il faut redéfinir des objectifs communs à l'ensemble la protection sociale et l'outil des PQE pourrait être adéquat. Il faut simplement que la politique s'en saisisse. Il y a peut-être un moment dédié dans les débats au Parlement sur ces sujets. Aujourd'hui, les PQE ne sont qu'une annexe. Faudrait-il un vote pour les adopter ? Peut-être. Je rappelle que les PQE, ce sont les programmes de qualité et d'efficacité en annexe au projet de loi de financement de la Sécurité Sociale. Depuis 2005, il existe un PQE par branche dans lequel vous trouvez des objectifs sociaux sur la retraite, le taux de pauvreté... On essaie d'analyser les résultats des stratégies par rapport à ces objectifs. C'est imparfait mais c'est une tentative d'essayer de penser à quoi servent les dépenses de la protection sociale. Ce n'est pas encore suffisamment dans le débat public.

Je crois à la COG inter branches, à l'idée qu'on fixe à l'ensemble des services publics de la protection sociale des objectifs communs. Ce serait un signal important pour dire on travaille ensemble. Ce serait un signal très fort sur la transversalité, le décroisement. C'est inscrit dans la loi, on devrait le mettre en place, ce n'est pas normal de rester dans l'inertie sur ce sujet, la COG interbranches doit-être accompagnée d'indicateurs qui permettent le suivi. Il faut passer d'une gouvernance de territoire à une gouvernance coopérative.

Je suis d'accord avec ce qu'a dit Bruno Palier, la notion de bien-être.

Juste une petite nuance, Bruno Palier dit investissement social pour avoir un retour sur le social, oui mais a priori toute dépense sociale a un retour sur le social, ou autrement il faudrait arrêter ces dépenses tout de suite

Merci beaucoup.