

Pour une protection sociale, solidaire et démocratique. Interrogations mutualistes



Né au XIX^e siècle avec les premières sociétés de secours, le mutualisme repose sur des principes solidaires et démocratiques qui sont aujourd’hui menacés par le développement des logiques assurantielles, gestionnaires et concurrentielles. D’un autre côté, les évolutions successives de la sécurité sociale n’ont pas permis de mener à terme l’ambitieux projet de ses fondateurs qui portait en germe une vision socialiste de la société. Affirmant la complémentarité de ces deux institutions, Jean-Philippe Milesy nous invite à repenser un système démocratique et solidaire de protection sociale.

Le débat à l’occasion des présidentielles de l’an dernier a vu émerger des propositions contradictoires et/ou des protestations d’attachement suspectes au « modèle social français » tel qu’il survit davantage comme

mythe que comme réalité.

Nombreux nous avons vu « La Sociale » et nombreux nous avons participé à des débats autour de cette célébration de la Sécu, celle d'Ambroise Croizat et Pierre Laroque. Sa présentation aura été l'objet de surprenantes proclamations d'une volonté de « retour (!!!) aux 100 % » ce qui représente à tout le moins une réécriture de l'histoire de l'institution. Si la pétition de principe pouvait séduire (et elle séduisit), elle était bâtie sur la non-considération du réel, sur une indéfinition du projet.

Par ailleurs, et ce n'est pas un paradoxe, les mutualistes sont des militants convaincus d'une Sécurité sociale de haut niveau, c'est-à-dire très différente de celle existante aujourd'hui. Mais les évolutions actuelles des acteurs de la protection sociale ne manquent pas d'inquiéter. Elles pourraient conduire à une disparition, plus rapide qu'on ne pense, à la fois d'un mutualisme « assurantialisée » et d'une Sécu cantonnée aux seules pathologies les plus lourdes.

La création du mutualisme: des réactions citoyennes aux désastres humains et sociaux du XIX^e siècle

Quelle place la Mutualité occupe-t-elle, ou devrait-elle occuper dans ce débat ? Je citerai Ambroise Croizat : « Chacun connaît l'effort remarquable accompli par la Mutualité française pour réaliser à travers tout le pays un vaste réseau d'institutions de prévoyance volontaire et libre »^[1].

Le mutualisme à travers les premières sociétés de secours est, pour l'essentiel, né de réactions citoyennes aux désastres humains et sociaux du libéralisme aux des premières années du grand XIX^e siècle. Il s'agit souvent d'initiatives des plus modestes (on dirait aujourd'hui des micro-initiatives) sur des objets qui peuvent paraître aujourd'hui dérisoires comme « Le sou du linceul »^[2]. L'esprit fédéraliste théorisé par Proudhon amène ces structures à se regrouper en entités plus conséquentes aux champs d'intervention élargis.

Quand Napoléon III voudra, dans l'accélération du développement économique de son temps, soulever un peu le couvercle de la marmite sociale et donner des gages du caractère généreux de son Empire, il saura à travers les Mutuelles approuvées, « récupérer » une partie du mouvement. Des républicains comme Waldeck-Rousseau et Barberet poursuivront l'œuvre d'institutionnalisation. Quand en 1902, se crée la Fédération nationale de la Mutualité française (FNMF), elle compte déjà plus de deux millions d'adhérents pour trois cent mille à la CGT la même année.

Hors les œuvres charitables, c'est la forme première de toute protection sociale, avant la mise en œuvre progressive des dispositifs d'« assurances sociales » voulus par le patronat chrétien et à l'époque combattus par les syndicats ! Pour autant, la notabilisation des dirigeants mutualistes provoque une césure avec les courants qui deviennent majoritaires au sein du mouvement ouvrier. À la Libération, ces courants sont imprégnés d'étatisme démocratique tout en revendiquant la gestion essentiellement ouvrière du nouveau système.

Mais les dynamiques unitaires du temps s'enrayent vite. La Guerre froide touche le mouvement social et ses conquêtes. La Loi dite Morice de 1947^[3] cherche à soustraire à la Sécu, très largement dominée par la CGT, les secteurs de la fonction publique avec le transfert du régime obligatoire (RO) à des mutuelles contrôlées par FO ou les autonomes de la Fédération de l'Éducation nationale (FEN). Elle redonnera une nouvelle vie à la Mutualité.

Les ressorts solidaires et démocratiques du mutualisme

Mais il y a aussi dans les années 1950, des militants communistes qui comprennent les ressorts solidaires et démocratiques du mutualisme et les points d'appui que les mutuelles peuvent constituer pour le mouvement social dans son ensemble. Comment ne pas ici évoquer la figure de Louis Callisti ? En créant les Mutuelles de Travailleurs, il jette les bases d'une mutualité nouvelle qui se veut un outil de gestion et d'action et demeure un modèle à reconsidérer.

Dans le même temps, comme l'écrira plus tard René Teulade parlant de la FNMF : « Je crois... que ce qui nous a manqué le plus dans cette période jusqu'à 1960, voire 1967, c'est une véritable ouverture vers le monde du travail. La dimension économique des problèmes et, pourquoi ne pas le dire, une juste perception des données politiques de la société française comme l'essor syndical, voilà qui était absent ». À l'essor syndical près (hélas), le propos pourrait (hélas encore) être repris.

Si j'évoque ces éléments d'histoire, c'est qu'ils déterminent toujours les débats actuels.

Les mutuelles sont de territoires, d'entreprises ou de branche. Comme toutes les formes d'Économie sociale, elles sont à l'origine de libre adhésion, même si les évolutions ultérieures ont vu se développer les contrats collectifs. Elles sont gérées démocratiquement selon la règle « une personne, une voix » qui s'exprime dans les grandes entités par un système représentatif pyramidal. Elles sont non lucratives par essence.

Elles sont la solidarité en action. En cela les logiques mutualistes ne sont pas réductibles aux logiques assurantielles qui sont un marché des risques avec le profit financier pour ressort premier et dernier. Elles leur sont même antagonistes. Dans le mutualisme, c'est l'humain sa santé, son bien-être qui sont au cœur de tout.

De l'antagonisme avec les schémas assurantiels aux accommodements regrettables

Même si la FNMF se montre parfois proche des gouvernements en place, le modèle mutualiste dérange. D'une part, ses fondements solidaires et démocratiques ne s'inscrivent pas dans le schéma libéral. D'autre part, les Mutuelles occupent, sans entrer dans le jeu financier, un espace important du marché solvable de la santé et de la protection sociale ; or les temps sont au libre marché capitaliste.

Cependant, cet antagonisme a connu des accommodements regrettables. Le développement des Mutuelles (plus de 30 millions d'adhérents dans les années 1970/80) a provoqué une certaine fièvre chez certains dirigeants. Dans la certitude de maîtriser le phénomène, ils ont accepté l'intégration de leurs structures dans les schémas assurantiels. Poursuivant un tournant amorcé avec les textes de 1985^[4], Jean-Pierre Davant a conduit la FNMF à accepter les directives « assurances » des instances européennes. Ces directives conduisaient la Mutualité dans une voie de banalisation financière. On le voit aujourd'hui avec les directives Solvabilité I et II qui, au nom de la protection des clients et adhérents, imposent des réserves prudentielles, mais aussi des règles de fonctionnement remettant en cause la place des élus mutualistes ou coopératifs.

Les successeurs de Davant ont perçu les dangers de cette orientation, ont dénoncé tel ou tel effet sur les principes premiers mutualistes, mais n'ont pas su, ou pas pu, poser clairement la question de la sortie de cette voie mortifère. Ces directives aboutissent, quelles que soient les convictions profondes des dirigeants, à une remise en cause progressive de la logique démocratique et solidaire du mutualisme au profit de logiques assurantielles et gestionnaires.

Au nom d'exigences prudentielles se constituent des regroupements de plus en plus importants qui distendent le lien aux adhérents. Beaucoup des évolutions actuelles portent sur les Mutuelles en tant qu'institutions, en tant qu'entreprises. Dans ces processus l'adhérent, le Mutualiste semble second alors qu'il

est la raison d'être du Mutualisme.

Dans le même temps, la Mutualité montre une certaine résilience. Avec aujourd'hui près de 40 millions d'adhérents, elle demeure une institution considérable. Alors que des mesures comme l'ANI « emploi compétitivité » et la généralisation de la couverture santé des salariés devaient marquer son recul, la Mutualité a su répondre. Mais l'ombre de Pyrrhus plane sur cette bataille somme toute gagnée. La logique des appels d'offres a conduit des mutuelles, membres d'une même Fédération, à se livrer à des concurrences parfois féroces, parfois au prix de propositions « low-cost » où la solidarité collective et la qualité des démarches trouvent mal leur compte.

La mutualité porte des innovations techniques et sociales

Quand on considère l'offre mutualiste, on ne peut nier les progrès techniques et organisationnels accomplis. Les Mutuelles se sont emparées avec une certaine réussite des nouveaux outils numériques ce qui permet une réactivité plus grande et une prise en compte plus facile des situations particulières.

Au-delà de la fonction de « complémentaire santé », les Services de soins et d'accompagnement (les SSAM), font de la Mutualité un acteur très important du dispositif de santé. Elle compte plus de 2600 établissements : hôpitaux, cliniques et centres de santé, centres d'optique et d'audition, Ehpad... Là encore, l'offre a connu des avancées considérables tant qualitatives que quantitatives, malgré les difficultés de gestion çà et là rencontrées. La Mutualité est, dans bien des territoires, une réponse aux déserts médicaux. Elle porte des innovations techniques et sociales. Elle est et entend se développer comme un acteur du bien-être.

Dans une vision progressiste, la bataille pour la réaffirmation de la place des mutuelles et celle en leur sein pour la réaffirmation des valeurs solidaires et démocratiques sont donc des plus importantes. Elles le sont d'autant que s'agissant de la Sécu, il ne peut être question de s'accorder sur son organisation actuelle et sur ses dérives continues.

Quelle Sécu aujourd'hui?

L'ambitieux projet politique d'Ambroise Croizat, mis en forme par le gaulliste Pierre Laroque portait en germe une vision socialiste de la société : la gestion à dominante ouvrière, les contributions progressives pour des prestations égalitaires. Le projet fut très vite abandonné dans ses fondamentaux démocratiques et universels. Tous les efforts des gouvernements successifs furent de réduire le caractère ouvrier de la gestion, de rogner sur l'universalité des prestations. De la Loi Morice (radical-socialiste) et des Ordonnances (gaullistes), on est progressivement arrivé à un système largement étatisé avec le PLFSS (projet de loi de financement de la sécurité sociale), les Ondam (Objectif national de dépenses d'assurance maladie) et autres procédures de contraintes plus que de contrôle. Ce système fait la part belle aux pressions des lobbies de l'hospitalisation privée lucrative, des médecins libéraux, de l'industrie pharmaceutique. On est loin de la « Sociale » !

« Et en même temps », ce qui était la base du système à savoir, les contributions solidaires ont été mises à mal. Aux cotisations qui étaient définies comme du salaire différé et mutualisé a été substituée la notion de « charges » indéfinies et soi-disant « grevant la compétitivité » des entreprises. On a assisté, ces dernières années, à un véritable hold-up sur le fruit du travail des salariés au profit des entreprises et la compensation (non intégrale) par l'État faisait reposer sur l'impôt ces subventions déguisées.

La tendance s'est aggravée avec, par exemple, la part prise par la CSG d'autant que la financiarisation des entreprises a détourné les fruits de ce détournement vers des activités spéculatives plus que vers l'investissement productif. Aujourd'hui se réclamer aveuglément de la Sécu telle qu'elle est c'est entériner ces évolutions successives.

La nécessité de repenser un système démocratique et solidaire

Il est donc nécessaire de repenser un système démocratique et solidaire, rendu pour l'essentiel aux citoyens, c'est-à-dire tournant le dos à l'étatisation pure et simple et intégrant les collectivités territoriales. Il est nécessaire d'intégrer ce travail dans une approche globale, sociale et politique de prévention, c'est-à-dire de remise en cause des prédatons capitalistes (santé-travail, alimentation, environnement...) et de conception dynamique du couple bien-être/santé (éducation, logement, soins...)

On voit par-là que toute évolution du système de protection sociale exige un travail au fond tant sur le système de base, l'Assurance maladie obligatoire, que sur l'évolution du Mutualisme dans une perspective d'implication citoyenne (démocratie) et de réponse globale (solidarité). C'est-à-dire une proposition radicalement nouvelle. Toute défense pure et simple de l'existant ne pourra que retarder la volonté libérale de privatisation marchande de la santé et de l'ensemble des démarches sociales.

Les ressorts de ce travail, la condition de son aboutissement passent par le développement de l'éducation à la démocratie et à la solidarité. Vaste programme direz-vous ! Et vous, vous faites quoi demain ?

Pour aller plus loin :

Jean-Philippe Milesy, [Petit précis d'histoire de l'économie sociale et solidaire](#), Pantin, Fondation Gabriel Péri, 2017, 76 p.

Notes de bas de page :

[1] Discours d'Ambroise Croizat prononcé le 8 août 1946 devant l'Assemblée nationale constituante et reproduit dans le [Bulletin de Liaison](#) du Comité d'Histoire de la Sécurité sociale et de l'Association pour l'étude de la sécurité sociale, n° 14, janv. 1986, p. 96.

[2] Avec « Le Sou du linceul », il s'agissait de se cotiser pour offrir un enterrement décent et non la mise sans drap à la fosse commune.

[3] [Loi n°47-649 du 9 avril 1947](#) dite Morice portant ratification du décret 462971 du 31 décembre 1946 relatif à l'institution d'un régime de sécurité sociale pour les fonctionnaires.

[4] [Loi n° 85-773 du 25 juillet 1985](#) portant réforme du code de la mutualité. Elle ouvre notamment le champ de la complémentaire à de nouveaux acteurs dont les institutions de Prévoyance jetant les bases d'un « marché de la complémentaire ».

Pour citer cet article :

Jean-Philippe Milesy, « Pour une protection sociale, solidaire et démocratique : interrogations mutualistes », *Silomag*, n° 6, mars 2018. URL :

<https://silogora.org/protection-sociale-solidaire-democratique-interrogations-mutualistes>