

Les mutuelles: un acteur de premier plan face aux défis pour la santé

Morgane Dor, master en politiques européennes appliquées, Think Tank européen Pour la Solidarité.

MOTS CLEFS : mutuelle, système de santé, Europe, sécurité sociale.

De nombreuses pistes existent pour aller vers le « mieux-être » de tous en Europe, à condition de sortir des logiques marchandes actuelles et de concevoir la santé de manière plus équitable. Morgane Dor souligne ici que le secteur privé va jouer un rôle de plus en plus important au niveau de la protection sociale ; les mutuelles, en tant qu'actrices de l'économie sociale et solidaire ont un rôle fondamental à jouer dans la construction des systèmes de santé de demain.

Ce texte est extrait d'un 'Working Paper' intitulé « Quels défis pour la santé en Europe ? » (septembre 2013), qui analyse cinq défis majeurs que l'Europe devra relever pour assurer l'avenir : santé durable, égalité dans l'accès aux soins, égalité de genre, élaboration de réponses novatrices au vieillissement de la population, inclusion de nouvelles technologies dans les soins de santé et les services à la personne.

L'évolution des systèmes de protection sociale

Les systèmes de protection sociale, fruits d'une histoire et de cultures très différentes, sont encore aujourd'hui, comme le rappellent les traités, une prérogative des Etats

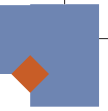
1. La méthode ouverte de collaboration est un processus volontaire de coopération politique fondé sur l'établissement d'objectifs communs et la mesure des progrès accomplis vers ces objectifs au moyen d'indicateurs communs. Ce processus exige aussi une coopération étroite de tous les acteurs concernés, y compris les partenaires sociaux et la société civile. La Commission collabore avec les États membres dans le cadre du comité de la protection sociale au moyen de la méthode ouverte de collaboration dans les domaines de l'inclusion sociale, des soins de santé et des soins de longue durée, ainsi qu'en matière de pensions (méthode ouverte de collaboration sociale).

membres. Or, l'Europe devrait pouvoir utiliser la méthode ouverte de collaboration¹ sociale afin de coordonner des actions qui puissent prendre en compte les disparités dans les systèmes de protection sociale tout en apportant une solution plus globale afin de réduire les inégalités de santé en Europe. Pour cela, l'utilisation croissante du rôle des mutuelles en tant que vecteur économique et social de solidarité, ainsi que le renforcement des parcours de soins individualisés apparaissent plus que souhaitables.

Le concept de santé durable ne saurait être pensé sans une réforme globale des systèmes de protection sociale. Ces systèmes, très hétérogènes en Europe, devraient être repensés dans leur dimension solidaire et égalitaire. En effet, les pays d'Europe de l'Ouest se distinguent souvent des autres pays industrialisés par leur « modèle social ». Le modèle social européen repose sur un socle commun érigé

Le Think tank européen Pour la Solidarité est une asbl créée à Bruxelles en 2002. Laboratoire d'idées indépendant oeuvrant en faveur de l'Europe solidaire et durable, il vise à mettre en réseau les pouvoirs publics (aux niveaux supranational, européen, national, régional, local), les entreprises, les syndicats, les associations de la société civile organisée et les chercheurs. Il est en lien avec quatre observatoires européens, organise des rencontres et conférences au niveau européen, publie de nombreux documents clairs et approfondis. Un site à visiter !

www.pourlasolidarite.eu



au cours des Trente Glorieuses qui associent recherche du plein emploi, garantie de droits sociaux et du bien-être, relativement déconnecté de la situation sur le marché du travail, d'autre part politiques keynésiennes de soutien de la demande.

Chaque pays de l'Europe occidentale a cependant élaboré ses propres compromis politiques autour de ce socle commun, et instauré des façons de faire, des institutions de protection sociale particulières. Le modèle social européen est en fait décliné en différentes familles (britannique, nordique, continentale, méditerranéenne,

En effet, comme le souligne Noëlle Burgi dans un article pour le *Monde Diplomatique*: « Au nom de la «compétitivité» de l'économie, de la «mobilité», de l'«autonomie» et de la «responsabilité» individuelles, les règles et les valeurs qui fondaient l'Etat social européen font l'objet d'une déconstruction méthodique. Le pacte qui liait, implicitement ou explicitement les différentes composantes de la société (capital, travail, Etat) est remis en cause, graduellement mais très efficacement. C'est par l'introduction de concepts issus de l'univers des compagnies d'assurances qu'on légitime les «réformes» aux yeux des populations. La notion de risque a ainsi été mobilisée pour redéfinir les droits sociaux

Le concept de santé durable ne saurait être pensé sans une réforme globale des systèmes de protection sociale.

et de l'Europe orientale). Depuis le milieu des années 1970, ce modèle est en crise et fait l'objet de nombreuses réformes².

La comparaison des réformes menées dans les différents pays d'Europe montre un certain nombre de tendances communes qui semblent imposées par le nouveau contexte global. Les politiques sociales ont connu au cours des années 1990-2000 une phase de réajustement au nouveau cadre économique, marqué par la domination des politiques néo-classiques centrées sur l'offre et l'orthodoxie budgétaire. A partir de la fin des années 1970, les nouvelles conditions économiques ont transformé les mécanismes de la protection sociale et amené les gouvernements à revoir leur usage des politiques sociales. Deux tendances générales marquent alors l'ensemble des politiques menées dans les différents pays d'Europe: la volonté de limiter les dépenses sociales publiques et de redéfinir la place de l'Etat, et la réorientation des programmes sociaux vers l'emploi³.

Toutes ces familles de protection sociale tendent à se fondre dans un modèle libéral où cohabitent un système fortement soutenu par l'Etat — plutôt de type «assistanciel», accordant des prestations à ceux qui en ont besoin - et un système professionnel limité à des services de base. Le débat est engagé partout en Europe sur le caractère solidaire ou individualiste de la protection sociale⁴.

et entretenir une confusion entre assurances sociales et privées. Parallèlement, l'idée de solidarité a été réactivée pour suggérer que la révision des droits collectifs était orientée vers un nouvel équilibre respectant toujours la responsabilité de chacun et la protection de tous.»⁵.

Le débat actuel sur la privatisation potentielle des systèmes de sécurité sociale

La polémique sur la participation accrue du secteur privé dans la couverture sociale de base, lancée par Médiapart⁶, a éclaté à la faveur d'un texte sur les marchés publics et les contrats de concessions. Dans ces deux propositions de directives, la Commission européenne envisage en effet l'ouverture de la sécurité sociale à la concurrence, par le biais d'appels d'offres qui transformeraient l'actuel système public en un marché d'assurances privées. Ainsi, au même titre que la construction d'écoles, l'achat de matériel hospitalier, ou les transports urbains, la sécurité sociale pourrait donc faire l'objet d'un appel d'offre ou d'une délégation de service public. Seule différence, la Commission n'impose pas le recours à la mise en concurrence. Elle l'évoque comme un moyen de couvrir divers besoins, sans remettre en cause le bien-fondé du modèle public décliné dans différents pays européens, tels

2. Bruno Palier, *Les évolutions de la protection sociale en Europe*, Fondation Jean-Jaurès, N° 13, Août 2005.

3. Ibid.

4. Denis Stokkink, «Diversité continentale», in «Le modèle mutualiste au défi de l'Europe», *les dossiers du Monde Diplomatique*, mars 2011.

5. Noëlle Burgi, «Enjeux d'une sécurité sociale universelle», in «Le modèle mutualiste au défi de l'Europe», *Le Monde Diplomatique*, mars 2011.

6. Médiapart, «Bruxelles veut ouvrir la sécurité sociale au privé», article du 10 octobre 2012: <http://www.mediapart.fr/journal/international/091012/bruxelles-veut-ouvrir-la-securite-sociale-au-privé>

que la France, la Belgique, l'Italie ou encore le Royaume-Uni.

Déjà en France en 2010, la taxation des mutuelles de santé, puis en 2011 le déremboursement de toute une série de médicaments ont été autant de signes d'une tentation du Gouvernement d'aller pas à pas vers une privatisation de la sécurité sociale⁷.

En effet, l'évocation dans l'annexe 16 de la directive sur les marchés publics proposée par la Commission nomme explicitement la sécurité sociale comme un secteur qui pourrait faire l'objet d'un « avis de marché » et dont les Etats pourraient choisir la privatisation. Cette proposition en l'état soumettrait le système de protection sociale, basé sur la solidarité et la redistribution équitable des richesses, au libéralisme et aux logiques de marché.

Cependant, cette éventualité, qui n'est encore qu'au stade de la proposition fait déjà l'objet de nombreux débats et ne semble pas applicable en l'état. Marc Tarabella, rapporteur de la directive s'est opposé à cet ajout dans l'annexe 16. « *Privatiser la sécurité sociale, c'est condamner l'ensemble des mécanismes de solidarité collective dans nos pays. C'est aussi laisser le champ libre aux logiques de capitalisation en lieu et place de la solidarité entre les générations, entre les malades et bien-portants...* » ajoute le chef de la délégation du Parti socialiste au Parlement européen. Le collectif 'services sociaux d'intérêt général' se mobilise aussi contre l'entrée en vigueur du texte litigieux: il prône la reconnaissance de la spécificité des services sociaux d'intérêt général, dont fait partie la sécurité sociale, en tant que services non économiques, devant dès lors être exclus des marchés publics et du droit de la concurrence⁸.

La conséquence inévitable de la privatisation des systèmes de protection sociale, soumis aux régimes des assurances privées serait sans nul doute l'augmentation exponentielle des inégalités de santé en Europe. Ainsi, ces textes, toujours en débat et ayant peu de chance d'aboutir sur ce point doivent tout de même alerter l'opinion sur une éventuelle volonté sous-jacente des décideurs européens

de libéraliser des domaines qui touchent au coeur des valeurs sociales de solidarité des Etats membres.

Le rôle indispensable des mutuelles

Les mutuelles se situent au coeur des systèmes de protection sociale en tant qu'acteurs de santé proposant une alternative directe aux assurances privées. Le mouvement mutualiste se situe, depuis ses prémisses, au plus proche du développement durable, notamment par l'absence de but lucratif et par ses objectifs d'équité sociale. En effet, le Code de la Mutualité précise que les mutuelles de santé n'ont pas de but lucratif et ont pour vocation « *la prévoyance, la solidarité, et l'entraide afin de contribuer au développement culturel, moral, intellectuel et physique des membres et à l'amélioration de leurs conditions de vie. L'activité des mutuelles se situe donc dans le domaine de la protection sociale exclusivement en ce qui concerne la personne humaine* »⁹.

Les mutuelles sont des acteurs stratégiques de la santé durable parce que vecteurs économiques et sociaux de la solidarité. À l'heure actuelle, on estime que les sociétés mutuelles fournissent des services sociaux et de soins de santé à 230 millions de citoyens européens et qu'elles représentent en tout plus de 180 milliards d'euros de primes d'assurance. Les mutuelles emploient 350000 personnes en Europe¹⁰. Elles ont une place importante et sont ancrées dans les traditions historiques, économiques et sociales de nombreux Etats européens.

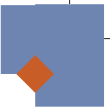
Cependant, le vieillissement de la population européenne et les distorsions démographiques qu'il engendre remettent en question petit à petit la viabilité des systèmes de protection sociale, et les mesures de soutien au régime obligatoire se réduisent comme peau de chagrin. Cette situation risque à terme d'inciter les assurances complémentaires à différencier les aides et tarifs en fonction du risque que présente l'assuré. Les personnes les plus vulnérables, telles que les personnes sans emploi, les personnes âgées et les personnes en

7. Le plus du Nouvel Observateur, « La privatisation de la sécurité sociale par Bruxelles, pourquoi ce serait un scandale ? », article mis à jour le 15 octobre 2012.

8. Veille du collectif SSIG, in « La Commission européenne propose de privatiser la sécurité sociale, analyses et réaction », Revue internationale de l'économie sociale, article du 17 octobre 2012.

9. Pour la Solidarité, « Agir pour une santé durable, priorités et perspectives en Europe », Cahier de la solidarité n°25, janvier 2011, p.15.

10. Travaux du Parlement européen, direction générale des politiques internes, département thématique A: politiques économiques et scientifiques, emploi et affaires sociales, Le rôle des sociétés mutuelles au XXI^{ème} siècle, IP/A/EMPL/ST/2010-004, Juillet 2011.



mauvaise santé risquent donc de ne plus pouvoir financer correctement leurs soins de santé. Or, ce constat, s'il devait se généraliser en Europe, serait en total désaccord avec les objectifs européens de la stratégie Europe 2020, en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive.

De plus, les travaux du Parlement européen¹¹ rappellent que les mutuelles vont, à la suite d'une soumission excessive à un marché très concurrentiel, devoir se comporter en tant qu'opérateur économique à but lucratif pour survivre. Cependant, comme le souligne Jacques Delors: « Ces nouvelles structures prennent en compte ce que ni l'économie de marché, ni l'économie publique n'arrivent à appréhender, tout en proposant des réponses économiques viables et complètes par leurs valeurs d'innovations. Elles doivent avoir toute leur place dans notre société à la recherche d'un monde de développement plus soucieux de l'Homme et plus respectueux de la nature. »¹².

L'avenir des organismes mutualistes est encore très prometteur. En effet, le secteur privé va, à terme, jouer un rôle de plus en plus important au niveau de la protection sociale ; les mutuelles, en tant qu'actrices de l'économie sociale et solidaire, pourraient jouer un rôle fondamental. Comme le rappelle la direction générale des politiques internes du Parlement européen dans son étude¹³: « Attachées aux valeurs de la solidarité, de la gouvernance démocratique et de l'absence d'actionnaires, les mutuelles agissent dans l'intérêt de leurs membres et, de par leur nature même, adoptent un comportement socialement responsable ». Elles doivent, par conséquent, pouvoir conserver leur statut et leurs valeurs face à une économie de marché phagocytaire aux mains des assurances privées.

Pour ce faire, les Etats devraient réglementer les marchés des complémentaires de santé, de façon à imposer des portefeuilles à risques sains¹⁴ à tous les opérateurs du secteur, que ce soit les sociétés par actions ou les sociétés mutualistes.

Portées par des valeurs de solidarité, les mutuelles ont aujourd'hui une valeur ajoutée qui leur donne un rôle

prépondérant et stratégique au sein de l'économie sociale et solidaire. Elles représentent également un intérêt commercial non négligeable et résistent relativement bien aux crises financières compte tenu de leur non cotation financière en bourse et de leurs capitaux plus sains. Rappelons également que, comme le conclut l'étude du Parlement sur le rôle actuel des sociétés mutualistes: « des acteurs économiques dont l'organisation est profondément ancrée dans la responsabilité sociale s'avèrent de plus en plus nécessaires pour conserver des systèmes de protection sociale abordables et durables, conformément aux objectifs stratégiques de l'Union européenne ».

En conclusion, les mutuelles ont un futur rôle clé à jouer dans le secteur de la santé, en y apportant leurs valeurs et leur stabilité, à condition qu'une réglementation du marché aux niveaux nationaux puisse s'opérer. Dans son discours du 20 octobre 2012, le président de la Mutualité française Etienne Caniard rappelle la nécessité d'« une protection sociale et solidaire élargie, articulant régime obligatoire et complémentaire santé tout au long de la vie, dans un cadre cohérent, articulé et organisé [pour] lutter contre une logique concurrentielle de marché qui conduit à sélectionner les populations plutôt que d'organiser les parcours de soins en fixant un cadre réglementaire et législatif ».

Le président de la Mutualité française ajoute, en résumant les raisons du rôle indispensable des mutuelles: « La refondation de systèmes de santé est indispensable [...] afin de concilier qualité et proximité, choix individuels et intérêt général, prévention et santé durable ».

11. Ibid. pp.10-11.

12. Interview de J. Delors sur le site de l'UNIOPSS « L'économie sociale et solidaire met en cause l'économie de marché », 3 mai 2012 : <http://www.uniopss-presidentielles2012.fr/dernieres-infos/l-economie-sociale-et-solidaire-met-en-cause-l-economie-de-marche.html>

13. Travaux du Parlement européen, direction générale des politiques internes, département thématique A: politiques économiques et scientifiques, emploi et affaires sociales, Le rôle des sociétés mutuelles au XXI^{ème} siècle, IP/A/EMPL/ST/2010-004, Juillet 2011, p.11.

14. Les portefeuilles à risques sains sont l'ensemble des effets de commerce et des titres mobiliers appartenant à une personne ou à une entreprise dépourvus de risques de taux d'intérêt, d'évolution des cours (change, actions) et de risques de contrepartie.