

Intervention A.ARNAUD
AG MGEFI
Brive 27 juin 2012

Chers amis,

Une nouvelle page de l'histoire politique, économique et sociale de notre pays est en train de se tourner, et probablement avec elle, celle de l'Europe.

Cependant, les problèmes qui figuraient sur la page précédente, avant l'élection d'un président de la République normal et l'avènement d'une majorité parlementaire confortable, ne sont pas résolus pour autant.

Le pays est en attente, en attente forte, de plus de justice, d'égalité, de fraternité. Nos concitoyens dans leur très grande majorité craignent pour leur avenir et surtout pour celui de leurs enfants auxquels est léguée une dette considérable. Ils sont inquiets pour leur emploi et leur pouvoir d'achat, mais aussi pour leurs conditions de vie. Le mal-logement progresse, tout comme s'accroît le renoncement aux soins en raison de la diminution des remboursements et des difficultés d'accès à une couverture complémentaire.

Je ne m'attarderai pas plus sur le contexte général, sauf à réaffirmer que c'est un contexte de dégradation, subi par nos concitoyens, alors que ceux-là n'ont pas de responsabilité dans la survenance des crises, un contexte sans visibilité sur l'avenir, un contexte d'inquiétude, qui porte en germes tous les ingrédients d'une grave crise non seulement politique, mais aussi de société.

Je voudrais en revanche expliciter au cours de cette intervention plusieurs idées que j'ai développées lors de l'AG MFP du 7 juin dernier, autour :

- du positionnement de la mutualité dans le contexte du système de santé
- du rôle de la MFP dans le contexte de la protection sociale des fonctionnaires
- de l'avenir de la gestion du régime obligatoire d'assurance-maladie des fonctionnaires

Nous le savons, et nous le déplorons depuis longtemps, notre système de santé et de protection maladie court à sa perte, tant les gouvernements successifs ont été dans l'incapacité d'engager les réformes de fond qu'il est pourtant nécessaire de mettre en œuvre. Les seules mesures prises jusqu'ici n'ont été que rafistolages, transferts sur les ménages et les complémentaires, et plus récemment stigmatisations des malades, au nom d'une certaine idéologie.

Pourtant, notre système de protection sociale a été l'un des meilleurs au monde, en s'appuyant sur une organisation judicieuse mise en œuvre après-guerre, sur un financement adapté au contexte productif de l'époque, et sur un socle de valeurs privilégiant solidarité et accès aux soins pour tous.

Mais faute de réformes structurelles prises à temps, touchant tant une organisation du système de santé devenue dispendieuse, qu'un dispositif de financement de l'assurance-maladie obligatoire devenu inapproprié et insuffisant, on glisse progressivement vers un système à plusieurs étages impliquant de plus en plus les organismes dits complémentaires. Et ce faisant, on accroît les inégalités parce que le coût d'accès au système devient insupportable pour bon nombre de familles.

On sent par ailleurs se préciser la tentation d'organiser un partage RO/RC, qui d'ailleurs ne pourrait pas se limiter au seul partage gros risque/petit risque compte-tenu du niveau du déficit à rattraper.

Alors dans ce contexte, comment la mutualité doit-elle se positionner ?

C'est tout l'enjeu des débats qu'a ouverts la fédération nationale lors de l'assemblée générale du 15 juin dernier, et en perspective du Congrès d'octobre.

Pour ma part, parmi les axes de réflexion, il en est un qui doit être prioritaire, c'est la nécessité de se sortir du piège infernal de la banalisation dans lequel nous nous trouvons, pour la plupart malgré nous.

Nous sommes tout d'abord dans un système économique dominé par le couple marché-concurrence imposé par la culture anglo-saxonne, et soutenu par la pensée néo-libérale. La pertinence de l'économie de marché comme moyen de développement n'est bien évidemment pas à remettre en cause. Ni celle de la concurrence, qui lorsqu'elle est libre et non faussée, est censée réguler le marché, en équilibrant l'offre et la demande, et en préservant les droits du consommateur.

Mais une conséquence importante de cette évolution, c'est le développement du consumérisme, fortement stimulé par les offres surabondantes, le marketing, la publicité, le « low cost », au détriment du sentiment citoyen et de l'intérêt général.

C'est une évolution redoutable pour nos organisations mutualistes, sociétés de personnes, bâtisseuses de dispositifs de solidarité, car nos membres sont de plus en plus consommateurs et de moins en moins adhérents. Dès lors, peu importe qui propose les produits, on va vers le moins cher et vers le strict minimum en terme de garanties. Du reste, nombreux ne font pas de différence entre acteurs de la complémentaire santé, et le terme de mutuelle est même passé dans le langage commun en étant de plus en plus utilisé quelles que soient les catégories d'assureurs.

Comment ne pas dire d'ailleurs que cette tendance est encore renforcée par des pratiques mercantilistes de quelques mutuelles, ce qui brouille l'image de la mutualité, et quelque part l'affaiblit ?

Alors, est-ce que cela est irrémédiable ? Est-ce que ce contexte de concurrence doit continuer de concerner les activités qui, comme la protection sociale complémentaire et l'accès à la santé, concourent à l'intérêt général, en complément du secteur public qui lui, est encore protégé des règles du marché concurrentiel ? Est-ce que les règles de concurrence doivent continuer de s'appliquer aux sociétés de personnes qui gèrent ces activités d'intérêt collectif ? On nous dira que le coup est parti depuis longtemps, parce que l'OMC et l'Europe l'ont prévu comme cela, et qu'après tout, les Etats avaient la possibilité et la responsabilité de définir leur propre périmètre d'activités d'intérêt général et de services non économiques, échappant au marché.

Mais si ce périmètre se rétrécit et ne prend plus tout en charge, et renvoie au marché ce qu'il n'a plus les moyens d'assumer, ce qui est la tendance à laquelle nous assistons depuis plusieurs années pour l'assurance-maladie, qu'en est-il ?

Et c'est bien toute la problématique qui se pose aujourd'hui à la mutualité, tirée vers la banalisation par le marché concurrentiel et les pratiques commerciales, alors que ses finalités sont tout autres.

D'autres facteurs de banalisation s'ajoutent aux conséquences du marché concurrentiel, et dépouillent peu à peu la mutualité de ses fondements et dénaturent ses principes de base tels :

- les contrats collectifs obligatoires, qui sont aux antipodes du fonctionnement mutualiste,
- les contrats solidaires et responsables, de moins en moins discriminants dans la pratique de la solidarité et de la responsabilité,
- les prises en charge imposées, comme celle des dépassements d'honoraires,
- les règles prudentielles applicables aux sociétés de capitaux,
- la fiscalisation, qui aligne les mutuelles sur les sociétés commerciales,...

Comment dans ces conditions, faire vivre l'idéal mutualiste de liberté, de responsabilité et de fonctionnement démocratique, lorsque la souveraineté des assemblées générales de mutualistes est ainsi remise en question ?

Tout cela n'est pas de la simple rhétorique, mais c'est de l'avenir du mouvement mutualiste dont il s'agit !

Cela a une autre conséquence : si nous n'y prenons garde, c'est aussi le droit universel à la couverture maladie et à l'accès aux soins pour tous qui pourrait se trouver compromis. Nous savons tous, et nous le déplorons, que le régime obligatoire ne peut plus tout prendre en charge, et que la part complémentaire s'accroît, ouvrant le marché aux appétits lucratifs. Or pour que ce droit puisse être appliqué dans son universalité, il est nécessaire d'avoir aujourd'hui un dispositif non seulement complémentaire mais aussi solidaire. Ceci amène à considérer qu'il faut dans notre pays et en Europe revisiter le périmètre des services sociaux d'intérêt général et des

services non économiques. Il faut aussi réhabiliter la forme juridique spécifique des organismes qui concourent à cette solidarité, et non pas s'en tenir uniquement aux activités exercées, quelle que soit le statut utilisé, société de personnes ou société de capitaux. En matière de mutualité comme d'économie sociale, la forme de gouvernance a son importance pour remplir son objet social. On peut certes faire de la solidarité avec des sociétés de capitaux, grâce au mécénat et aux subventions caritatives. Mais les sociétés de capitaux ne sont pas faites pour cela, elles sont faites pour commercialiser des produits et services et pour rémunérer les capitaux investis.

Par ailleurs, solidarité et concurrence ne peuvent se conjuguer ensemble, car la concurrence est destructrice des constructions solidaires, ne serait-ce qu'en raison du nomadisme et du consumérisme qu'elle génère. En matière de protection santé, s'il est devenu illusoire que la Sécurité Sociale puisse tout prendre en charge, qu'au moins la mutualité, mouvement solidaire et non lucratif, reconnu comme tel, puisse être considérée comme servant l'intérêt collectif, aux côtés et en harmonie avec l'assurance-maladie obligatoire, tant pour les questions de prise en charge que celles de politiques de prévention et de gestion du risque santé.

Ce n'est pas tout-à-fait le partage régime obligatoire/régime complémentaire que certains voudraient voir instaurer, ce qui ne ferait qu'aggraver encore la situation de banalisation dans laquelle la mutualité se trouve.

Vous l'aurez donc compris, je nous invite collectivement à militer pour retrouver les sources du mutualisme, pour revenir aux fondamentaux de la mutualité, non pas seulement parce que nous sommes en temps de crise, et que ce serait utile pour les plus démunis, mais parce que fondamentalement, la mutualité est un mouvement social qui puise ses racines dans son champs naturel, celui de la solidarité et de l'accompagnement des personnes, et non pas celui du commerce de garanties et de services, fussent-ils élaborés avec la générosité qui caractérisent nos institutions.

Retrouver les sources du mutualisme, c'est donc tout faire pour sortir du piège de la banalisation, qui sera fatale pour le mouvement mutualiste si les consciences ne sont pas réveillées, et si rien n'est fait.

Nous avons des atouts pour défendre la spécificité mutualiste et sortir de ce piège infernal:

- être mutualiste, c'est tout d'abord mettre en exergue toutes les activités que les mutuelles peuvent exercer en application du code de la mutualité : la gestion d'établissements sanitaires et sociaux et autres services de soins et d'accompagnement mutualistes, la gestion du Régime Obligatoire, l'action sociale, la prévention, la gestion du risque-santé.... Ce sont aussi ces activités-là, à véritable utilité sociale, qui caractérisent ce qu'est fondamentalement la mutualité, et qui constituent des atouts distinctifs à valoriser auprès de nos concitoyens et des pouvoirs publics. En clair, les mutuelles régies par le code de la mutualité ne sont pas que des assureurs, même si la part des activités d'assurance est importante.
- être mutualiste, c'est également être sans ambiguïté aux côtés de la Sécurité sociale, non pas comme supplétif vassalisé, mais comme partenaire choisi, en capacité de relever ensemble le défi de l'accès aux soins et de l'amélioration de notre système de santé, et ce faisant, de défendre, probablement mieux que quiconque, l'avenir de l'assurance-maladie obligatoire.
- être mutualiste, c'est aussi être engagé au sein de l'économie sociale dont la mutualité est une composante importante, basée sur des principes, des valeurs, et des pratiques éthiques. Plus que jamais, l'économie sociale constitue une alternative crédible à l'économie libérale dont nous subissons les résultats désastreux au plan social.

Alors qu'un ministère à part entière vient d'être chargé de l'économie sociale et solidaire, ce que nous saluons, c'est le moment pour les mutuelles d'affirmer leur engagement comme actrices de cette forme d'économie, aux côtés du monde de la coopération, et du monde associatif.

Pour ce qui concerne les mutuelles de la fonction publique et la MFP, c'est bien dans cette conception de la mutualité que nous nous retrouvons, et c'était le sens de la charte signée il y a trois ans. Et c'est bien sur la base de cette conception que nous voulons continuer d'être une partie prenante essentielle de la protection sociale des fonctionnaires.

Ce n'est pas chose facile, tant les vents rencontrés ces derniers temps ont été contraires !

Je ne reviendrai pas sur les agressions caractérisées qu'ont subies la mutualité et les mutuelles, et plus particulièrement les mutuelles de fonctionnaires au cours de cette dernière année. Ce que je retiendrai en revanche, c'est l'énorme travail d'explications et de pédagogie qui est devant nous pour expliquer ce que nos mutuelles sont, et les actions qu'elles mènent en faveur des agents publics.

Nous devons également faire la démonstration que nous avons la capacité à évoluer face aux mutations profondes qui touchent le secteur public avec la réforme de l'Etat, la RGPP et la REATE.

C'est pourquoi les initiatives qui ont été prises pour mettre en œuvre des regroupements comme Istya, sont importantes. Ces regroupements sont devenus indispensables pour continuer d'être reconnus comme acteurs majeurs de la protection sociale des fonctionnaires. Nul doute que la consolidation des activités d'assurance au sein d'unions mutualistes de groupe renforcera la crédibilité de notre mouvement lors du renouvellement des référencements, et lors de la labellisation des contrats pour la fonction publique territoriale, et demain pour la fonction publique hospitalière si celle-ci se met en place.

Cette consolidation et la création de groupes importants permettront également de faire face à la concurrence qui s'instaurera nécessairement lors des appels des employeurs publics.

Il y aura la concurrence d'organismes extérieurs à la mutualité, mais il y aura probablement celle de mutuelles membres de la FNMF. Cette question de la concurrence interne est préoccupante, et les tensions que l'on sent monter au sein de la Mutualité Française entre grands groupements ne pourront pas nous laisser sans voix.

Je terminerai cette intervention par quelques considérations sur le rôle de la MFP.

Ce rôle doit être un rôle politique, au service de la politique des mutuelles professionnelles de fonctionnaires et des groupes, recentré sur l'ensemble des questions liées aux fonctions publiques et aux employeurs publics. C'est un rôle spécifique, pour une communauté qui reste spécifique. Il s'inscrit dans la démarche fédérale conduite par la FNMF, mais aussi dans la volonté des groupements de la communauté fonction publique qui lui donnent mandat.

- La mission de la MFP est bien de défendre les intérêts spécifiques des mutuelles professionnelles de fonctionnaires. Il est aussi de mieux faire connaître et de valoriser auprès des acteurs de la sphère publique, l'action efficace des mutuelles adhérentes et leurs succès. Cela est indispensable tant nos interlocuteurs de l'environnement public méconnaissent ce que sont en réalité les mutuelles de fonctionnaires, et les activités qu'elles développent au bénéfice des agents publics. La période qui s'ouvre verra ainsi se développer de multiples initiatives en direction des nouveaux pouvoirs publics.
- Nous avons aussi à mieux collaborer et à renforcer les liens avec les organisations syndicales.

Elles sont au cœur des problématiques professionnelles et sociales des agents, et nous partageons avec elles la volonté de défendre le service public et les droits statutaires des agents, dont certains concernent directement nos mutuelles. Il en est ainsi de la protection sociale complémentaire qui désormais fait partie du champ de compétence du nouveau Conseil Commun de la Fonction Publique, tout comme l'action sociale. Nous sommes en train de constituer trois groupes de travail pour consolider nos liens et définir des positions partagées sur les relations avec les employeurs publics et sur les droits statutaires des agents, et ce faisant, préparer dans de bonnes conditions les futurs référencements.

- Le rôle de la MFP est aussi de conduire des études prospectives sur l'évolution du secteur public, des fonctions publiques, et de la protection sociale des fonctionnaires, ainsi que de coordonner les réflexions et les actions considérées comme stratégiques par les mutuelles. Il en est ainsi notamment du conventionnement avec les professions de santé, dans le cadre nouveau mis en œuvre par la FNMF, et de l'avenir de la gestion du régime obligatoire d'assurance maladie.

Je ferai un zoom particulier sur le devenir de cette gestion mutualiste du régime obligatoire.

Comme nous l'avons toujours dit et écrit, cette gestion constitue l'un des fondements de l'intervention sociale des mutuelles envers les agents, dans le prolongement de leurs droits statutaires.

Elle est consubstantielle même à l'existence des mutuelles de la fonction publique d'Etat, compte-tenu de l'habilitation légale dont celles-là bénéficient. Dans le contexte de la protection sociale d'aujourd'hui, elle est devenue un élément clé de la gestion du risque santé qui positionne les mutuelles de fonctionnaires comme un acteur santé de référence pour la fonction publique, non pas comme opérateurs de complémentaire santé parmi les autres, mais comme gestionnaires du service public de l'assurance-maladie obligatoire, directement ou au travers de MFP Services. C'est un atout considérable, non seulement pour la mission des mutuelles, mais aussi pour les employeurs publics et pour les organisations syndicales.

Mais cette gestion devient problématique, - au plan économique en raison de la diminution des remises de gestion, - au plan technologique avec la nécessité de disposer d'outils techniques puissants et performants, - au plan de la qualité de service demandée par nos autorités de tutelle.

Au surplus, cette gestion est contestée, de façon quelque peu idéologique, non seulement par des parlementaires, mais aussi par des fonctionnaires de corps de contrôle.

Pour toutes ces raisons, et parce que nous sommes responsables et soucieux de gérer le service public dans de bonnes conditions, et que nous ne voulons pas subir des évolutions qui nous seraient imposées, l'initiative a été prise sous l'égide de la MFP, et de l'appui fort de la MGEN et de MFP Services, d'ouvrir un projet de regroupement des organismes gestionnaires dans une structure unique, représentative de la gestion du RO fonctionnaires, avec un triple objectif :

- ✓ optimiser les coûts par la mise en commun de moyens;
- ✓ assurer une qualité de service identique, sinon meilleure, à celle des caisses primaires;
- ✓ s'inscrire dans les objectifs des contrats pluriannuels de gestion (CPG) en termes de prévention et de gestion du risque.

Cette structure devrait concerner toutes les mutuelles, gestionnaires directs ou indirects, constituant un ensemble cohérent et opposable au sein du régime général, améliorant ainsi l'organisation administrative du régime particulier des fonctionnaires prévu par le code de la Sécurité sociale, et qui représente 6 millions d'assurés sociaux et ayants-droits.

C'est un très gros projet, comme nous pouvons l'imaginer, avec de multiples conséquences, et peut-être même quelques risques. Mais il est de notre responsabilité collective que de le mener à bien, comme ont su le faire nos prédécesseurs en 1947 dans le cadre de la loi Morice.

La mission préparatoire actuellement en cours, confiée à Antoine Catinchi, va nous permettre de définir le cadrage de ce projet, et je voudrais remercier Antoine de prendre sur son temps pour se consacrer à cette mission, tout comme je remercie la Mgefi de lui permettre de s'y consacrer.

Voilà, mes chers amis, ce que je souhaitais vous dire au nom de la MFP.

La conclusion que je formule est une conclusion en forme d'engagement en faveur de notre conception mutualiste de la protection sociale des agents publics, non pas en s'arcboutant sur un passé réussi, qu'il convient de ne pas oublier, mais en se projetant vers l'avenir, dans un contexte de mutations profondes.

Parce que nous sommes militants du mouvement mutualiste de la fonction publique, convaincus de la nécessité de ces évolutions, nous resterons mutualistes. Avec fierté, celle d'avoir démontré hier l'efficacité des actions de la mutualité, celle de porter aujourd'hui les valeurs que nous ont transmises nos prédécesseurs, pour que demain, l'idéal d'une société solidaire, égalitaire et fraternelle soit une vraie réalité, en lieu et place de ce vaste marché commercial et concurrentiel dans lequel nous nous sommes laissés entraîner.