

24ème Congrès international du CIRIEC

Napoli Italia 30 settembre - 2 ottobre 2002

LES MUTUELLES EN TANT QU'INSTITUTIONS MODÈLES DANS LE SECTEUR DE L'ASSURANCE SOCIALE SANTÉ ET LEUR RÔLE DANS L'AVENIR

Alexandre Krauss

Responsable des Relations Internationales, Fédération des Mutuelles Grecques de Santé (OATYE)

Damianos Varelis

Président, Fédération des Mutuelles Grecques de Santé (OATYE)

(Grèce)

Atelier 3 – Santé, assistance et sécurité sociale

LA CRISE ACTUELLE DANS LE CADRE DE L'EUROPE: AFFAIBLISSEMENT OU DÉVELOPPEMENT?

Les nouvelles données de l'intégration européenne et de la mondialisation dans le domaine de l'assurance - maladie recèlent une série de dangers pour les mutuelles de santé, l'assurance - santé à but non lucratif, en raison de la perspective d'ouverture de ce secteur au marché des assurances privées et de la dérégulation du secteur étatique. D'autre part, ces organismes se trouvent confrontés au grand possibilité de l'adaptation et de la poursuite de leur développement, à travers une dynamique nourrie par ce secteur d'assurance - santé à but non lucratif au cours de la dernière décennie.

LE CONGRÈS INTITULÉ: "MUTUALITÉ, UN PASSÉ RICHE D'AVENIR", 1992 - PARIS

En 1992, l'Institut International de Coopération Sociale, ICOSI, en collaboration avec l'Institut International d'Histoire Ouvrière d'Amsterdam (IALHI), organisa un important Congrès d' Histoire pour mettre en relief la grande tradition et la richesse de l'oeuvre accomplie par le mouvement des Mutualités, comme on les désigne depuis leur création au début du 19e siècle en Angleterre. La parenté du développement de ce Mouvement avec celui du Mouvement des Travailleurs ainsi que des coopératives en Europe et ailleurs est bien connue et ne nécessite pas d'être rappelée. Selon les rapporteurs de ce Congrès, tous les États européens de la seconde moitié du 19e siècle virent se généraliser les caisses d'Entraide Mutuelle, pour la retraite et la santé. Ce mouvement acquit un statut juridique au cours de cette période dans tous les pays européens et servit de base et d'exemple pour les systèmes de sécurité sociale qui prirent naissance ultérieurement. Après l'Angleterre, l'Allemagne, la France, l'Italie organisèrent et instaurèrent les caisses mutuelles d'Assurance - Maladie des Travailleurs. Ces réalités dépassèrent de loin l'horizon européen. Des historiens d'Inde et de Turquie, par exemple, vinrent présenter les exemples de leur pays. N'oublions pas que l'Amérique, du nord et du sud, s'enorgueillit également d'une grande tradition dans ce secteur.

Rapelons-nous qu'à la fin des années 1940, précisément 1947, la création de l'AISS, l'Association Internationale de la Sécurité Sociale, s'est manifestée provenant d'un ensemble plus large où appartenaient tous les organismes sociaux d'assurance maladie et retraite, raison pour laquelle la fondation de l'AIM en 1950, trois ans plus tard, a provoqué une phase de tensions dans les relations de ces deux institutions. En effet, en ce temps où l'étatisme dominait dans les mentalités on percevait très mal ceux qui échappaient à sa mouvance.

A ce moment déjà, dans les pays pré-cités, principalement européens, les Mutualités couvraient des dizaines de millions de travailleurs, en assurance complémentaire ou totale, santé et souvent retraite. Les Mutualités offraient déjà des services médicaux de qualité dans des dispensaires ou des unités hospitalières qui souvent connaissaient une gestion exemplaire. La collaboration avec le secteur public s'était imposée exactement sur cette base d'excellence.

Ce Congrès avait alors également un objectif politique et s'adressait à la Commission européenne, qui y était invitée. Le but en était d'étayer, avec les arguments de l'histoire, l'identité du Mouvement des Mutuelles de Santé, afin que ce secteur puisse affronter sur un pied plus solide les nouvelles exigences de la convergence européenne. Depuis lors, une dizaine d'années très riches pour le Mouvement Mutualiste s'écoulèrent.

BILAN DE LA DÉCENNIE 1992 - 2002

Il faut peut-être faire observer ici que cette décennie se trouve à distance égale de la fin des années 1970 - début 1980 où l'automatisation de l'appareil productif des grands pays européens ainsi que les progrès de l'informatisation ont provoqué la restriction massive du marché du travail et la multiplication formidable des chômeurs, créant de nouvelles réalités - connues sous le terme de la nouvelle misère - qui influencent dorenavant de manière décisive le monde des assurances sociales et des mutualités.

Pour présenter succinctement le bilan de cette dernière décennie, qui fut, selon les données dont nous disposons, extrêmement active et productive pour le Mouvement dans son ensemble, nous suivrons les actions de l'AIM et de ses membres qui représentent à l'heure actuelle 120.000.000 d'adhérents provenant surtout des pays européens. L'AIM vient par ailleurs de célébrer en l'an 2000 ses 50 ans d'histoire. Dans son bilan, il est clair que durant cette décennie, l'Association Internationale elle-même marqua le signal du changement, de l'adaptation et du développement, lequel se manifesta lors de ses Congrès successifs, où l'on vit à partir du milieu de la décennie se développer davantage la thématique scientifique, médicale et technique d'assurance.

A Rome ainsi, en 1996, lors de notre première participation aux rencontres internationales de l'AIM, rencontre qui était, notons-le, merveilleusement organisée, une carte -santé électronique nous avait été distribuée, valable jusqu'à la fin de l'année, illustrant le grand effort de modernisation des mutuelles italiennes. En juin 1996, à Bruxelles, eut lieu le Symposium "Concurrence et Solidarité - Quel équilibre pour les systèmes de santé en

Europe ?” Par la suite, au cours de la même année à Dublin, notre rencontre a été suivie d’un congrès extrêmement intéressant sous le titre : “Payer pour la santé, un nouveau partenariat”. En 1997 à Prague, nous avons suivi un ensemble d’interventions sur le thème : “ Le défis du financement de la santé en Europe centrale et orientale” et à la fin de la même année à Locarno, nous avons pu nous mettre à jour par une conférence très intéressante sur la gestion des soins de santé “made in Europe”, en vue de garantir la qualité tout en maîtrisant les coûts. Par la suite en 1998, à Bruxelles de nouveau, les Mutualités de Belgique nous ont présenté un ensemble impressionnant de rapports sous le titre: « Les priorités en matière de soins de santé: pourquoi et comment ? » En octobre de la même année à Athènes, des spécialistes du médicament ainsi que des cadres mutualistes ont eu l’occasion de développer le thème de l’ « Optimisation de l’efficacité de la politique des produits pharmaceutiques » et surtout le rôle qui revient aux Mutualités dans ce secteur. Enfin, pour 1998 à Luxembourg, l’AIM a eu l’initiative d’organiser le Symposium intitulé: “Soins sans frontières dans l’UE, libre circulation des biens et des services dans le secteur des soins de santé”. Ce symposium fut un premier effort pour faire face à l’intervention du Tribunal européen et de ses décisions dans le secteur de l’assurance sociale santé. En 1999 à Barcelone, les Mutualités Catalanes ont étudié de manière exhaustive le problème du coût de l’assurance de la Dépendance, surtout concernant le 3e Age. A cette occasion, les Mutualités allemandes ont pu présenter leur solution bien plus solide en général que celle des Mutualités des pays du sud. À la fin de la même années, les Mutualités allemandes ont organisé à Berlin, parallèlement à l’AG de l’AIM, un congrès de haute qualité sous le titre: “La rationalisation des traitements médicaux. Le rôle des Lignes Directrices basées sur des références médicales opposables”.

Loin des frontières européennes, à Montevideo, en Uruguay en 2001, l’AIM a organisé à l’occasion de sa rencontre un congrès promu par l’ensemble des Mutualités des pays de l’Amérique latine sur le thème : “Mutualités: la nivellement des inégalités sociales par la solidarité”. Ajoutons encore que les CA et les rencontres de l’AIM servent, comme cela fut le cas à Amsterdam en mars 2002 à réaliser des séances de travail pour toute une série de comités d’experts dans le domaine de la télématique, des soins hospitaliers, des médicaments, des systèmes d’assurance - santé.

La rencontre de l’AIM qui se tiendra en octobre 2002 au Maroc, à Marrakech, fournira l’occasion d’organiser un congrès sur le thème : « L’Universalisation de la couverture médicale et l’action des Mutualités ». Notons que ce Congrès se déroulera dans un pays ou seulement 4.000.000 d’habitants sur le 2003 se trouve assuré d’une manière ou d’une autre.

Soulignons également que les congrès de l'Economie Sociale organisés ces dernières sept années présentent une thématique où le poids du domaine mutualiste grandit continuellement, comme par exemple à Séville en 1995, Birmingham en 1998, Porto en 2000, Tours en 2000, Salamanque en 2002. Par ailleurs, nous sommes en mesure d'affirmer ici que le premier congrès pour la Grèce d'Economie Sociale est organisé par le Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale, les 8 et 9 novembre de cette année à Athènes, sur le thème : « Emploi et Économie Sociale ». Des interventions principales proviennent du secteur mutualiste. Le CIRIEC y sera d'ailleurs présent, représenté par le professeur Thiry.

Dans le même temps, la nécessité d'adaptation à la convergence européenne provoqua le transfert du siège de l'AIM de Lausanne à Bruxelles, en 1997, avec la réorganisation nécessaire de son appareil administratif et l'ouverture de ses contacts vers de nouvelles zones géographiques. Ainsi, depuis lors, l'AIM a développé ses relations avec l'Amérique Latine, comme avec les mutuelles d'Afrique du nord. Une activité importante, en particulier de la part des mutuelles belges et françaises s'est dirigée vers les pays de l'Afrique francophone. Toutes ces interventions sont allées de pair avec un nouveau niveau de coopération de l'AIM avec d'autres organismes internationaux tels que la Banque Mondiale etc. Rappelons que le Congrès de l' AIM a Prague constitua l'acte symbolique inaugurant le rôle des Mutualités dans l'ère des pays candidats à l'adhésion à l'Union Européenne, tels que la Pologne, la Tchéquie, la Slovaquie et la Hongrie.

Il est important également de souligner que l'ensemble des membres européens de l'AIM ont déployé durant cette période une activité exceptionnelle, tant dans le domaine législatif et celui de l'assurance qu'au plan de la réalisation d'ouvrages et de prestation de services de santé. Citons pour exemple la participation difficile et fructueuse des mutuelles italiennes et de la FNMF dans la réforme du Système d'assurance sociale - santé en Italie et en France, respectivement tout en s'adaptant, quand c'était nécessaire, aux directives européennes.

Il faut également souligner le développement remarquable des mutuelles portugaises, surtout durant la période des gouvernements de centre-gauche. Rappelons que la Présidente des Mutuelles Portugaises a été à ce moment-là choisie au poste de Ministre de la Santé pendant quelques années.

Rappelons également ici le travail important réalisé dans le cadre du Parlement Européen sous la conduite de Michel Rocard pour assoir l'assurance maladie complémentaire et promouvant l'Economie Sociale.

La mobilisation des ressources humaines à tous les niveaux, tant pour l'amélioration des services et l'encadrement de l'administration, que la gestion, le suivi et l'élaboration des lois et règlements relatifs fut impressionnante.

Nous ajoutons l'effort exceptionnel au niveau de la formation professionnelle, qui aboutit à la création, en France par exemple, d'un cycle d'enseignement de niveau universitaire, inauguré l'an dernier et qui s'adresse aussi bien aux cadres administratifs qu'aux élus qui ont fait l'objet d'une attention spécifique. Le but de cette entreprise est de former les élus de la meilleure manière afin qu'ils soient en mesure de suivre et même de prévoir les développements à venir, garantissant et pérennisant le modèle de gestion démocratique, c'est-à-dire l'existence de Conseil d'Administration et de Présidents élus par les adhérents, qui caractérisent tout le Mouvement.

Une autre caractéristique qui s'accroît pendant cette période est le mouvement d'unification des Mutuelles surtout par fédéralisation régionale ou par branche, phénomène intense observé dans tous les pays européens. Notons dans ce sens la récente création de la Fédération des Mutuelles du Liban, de la Tunisie, de l'Algérie et du Maroc. Ce même mouvement de fédéralisation a abouti en Grèce à la fondation de l'OATYE il y a quelques années, fédération des mutuelles des employés de banque et des journalistes modestes mais dorénavant suffisamment active, dans un pays où l'ouverture véritable vers Europe et Convergence Sociale a été longtemps en retard. N'oublions pas, par ailleurs, les efforts de fédéralisation des Mutuelles des pays du Maghreb.

En ce qui concerne la prestation de services de santé, la gestion et la réalisation d'ouvrages relatifs, cette décennie fut également extrêmement riche, couronnée tout particulièrement par la création par exemple d'unités médicales et hospitalières modèles telles que l'Institut Montsouris de Paris, financé par la Mutualité de la Fonction Publique et dont la gestion est assurée par la Sécurité Sociale. L'Institut Montsouris semble allier des conceptions de pointe, tant au plan de la gestion de l'administration qu'au niveau des soins et du domaine purement scientifique et médical. Il est indubitable que l'ensemble de ces réalisations dans divers pays européens renforcent une autre vocation sociale principale du mouvement mutualiste qui est celle de la solidarité entre les adhérents.

Amélioré, renforcé et modernisé, le Mouvement des Mutuelles s'est imposé partout en tant que modèle de gestion dans le secteur de l'assurance-maladie et il est fréquent de voir le secteur public lui confier une partie ou la totalité de la gestion de la Sécurité Sociale. Ainsi se perpétue l'alliance entre l'Économie Publique et l'Économie Sociale, dans cette nouvelle période au cours de laquelle toute la tradition et la force de l'oeuvre pré-citée

seront, et le sont d'ailleurs déjà, utilisées pour se mesurer aux pressions qui ne cessent de s'intensifier dans l'arène du marché de plus en plus libre.

N'oublions pas par ailleurs les péripéties de la reconnaissance et de la validation de l'Economie Sociale par la Commission Européenne qui, il y a quelques années, avait accepté de créer un secteur spécifique dans le cadre de la DG XXIII du temps du commissaire Christos Papoutsis, où le monde mutualiste avait sa place. Les développements qui suivirent ont amené une certaine dévalorisation du secteur de l'Economie Sociale qui a vu la plupart de ses familles, telles les Coopératives et les Mutualités, se placer sous la nouvelle DG des Entreprises, tandis que les Associations et les Fondations passaient dans le domaine de la DG Affaires Sociales. La CEP-CMAF a réagi à son exclusion de la Commission par la poursuite de ses activités en tant qu'ensemble hors Commission Européenne.

Les armes que le Mouvement Mutualiste a acquies durant cette période nous donnent de grands espoirs pour son avenir au sein de l'Union Européenne, comme dans les pays candidats, où se sont créées des conditions particulières et où les organismes d'Economie Sociale semblent constituer un outil précieux pour faciliter le passage aux nouvelles exigences de la convergence européenne.

Nous mentionnons encore le Congrès organisé par la Présidence Européenne Belge à Gand en 2001 sous l'initiative du Ministre de l'Emploi, qui a eu pour titre "Intégration européenne et systèmes d'assurance - santé, un défi de politique sociale". Nous pouvons déclarer ici que ce congrès a exprimé par une documentation scientifique spécialisée tous les espoirs ainsi que les inquiétudes profondes de tous ceux qui soutiennent l'Europe sociale et ses valeurs. Le mouvement des mutuelles et l'AIM ont contribué largement à l'organisation de ce congrès. Notons également l'apport des spécialistes de London School of Economics responsables de l'enquête qui a précédé le congrès et qui fut extrêmement précieux. Ce congrès selon les organisateurs, a été une manifestation scientifique qui servira de base aux efforts politiques qui suivront.

Le citoyen européen actif, mutualiste, coopérativiste, membre d'organisations bénévoles, forme un terreau précieux de la citoyenneté européenne. Le grand effort d'intégrer tant le Mouvement des Mutuelles que l'ensemble de l'Économie Sociale dans le domaine de "l'Intérêt Général", (effort qui jusque là n'est reconnu que par le Comité Economique et Social de l'Europe), de pair avec l'éducation, la santé, le logement etc, constitue le front le plus important et la reconnaissance du secteur, dans les textes de la Convention Européenne qui conduiront à la Constitution Européenne de demain. La liberté d'entreprendre autrement doit être établis dans le cadre de ce texte fondamental pour notre avenir.

