

MGEN : une évolution imprévisible ?

par Pierre Mléo

docteur en histoire, membre du CREAL76

Depuis 2015, des changements structurels interviennent dans la Mutuelle générale de l'Éducation nationale (MGEN) qui pourraient modifier sérieusement la nature « solidaire » de cette mutuelle qui reste un des piliers de la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF). Pour comprendre la nature de ces évolutions, il convient de retracer le parcours historique de cette mutuelle et de confronter sa situation actuelle avec les objectifs qu'elle s'était fixés à sa création en 1946. Quelle fut la place de cette organisation dans la construction du système de protection sanitaire et social français ? Quels moyens s'est-elle donnés pour l'occuper ? Enfin, quel fut l'impact des politiques économiques, sociales et sanitaires des gouvernements français et européens sur le parcours de cette mutuelle qui reste aujourd'hui l'un « des mastodontes¹ » de la mutualité française ?



Aux origines de la Sécurité sociale :

Ce qui caractérise la mutualité c'est sa capacité à s'adapter aux changements économiques et sociaux qu'elle traverse pour tenter de sauver ses institutions. Elle repose sur une adhésion volontaire à une association solidaire de ses membres, à l'origine les sociétés de secours mutuels.

En 1944, le Conseil national de la Résistance (CNR) met en place un programme politique qui institue la Sécurité sociale dont l'objectif est d'assurer à chaque citoyen « la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs² ». Elle concerne, dans un premier temps les employés du commerce, de l'industrie et des services publics. L'adhésion à cette structure est obligatoire. La gestion de cet organisme est confiée aux représentants de ses adhérents, les syndicats. Les mutuelles doivent lui transférer tous les biens qu'elles avaient acquis au titre de l'ancien système d'assurance maladie construit à partir de 1930. Cependant, elles se voient reconnaître la prévention des risques sociaux et la réparation de leurs conséquences, la protection de l'enfance et de la famille et la promotion de l'épanouissement intellectuel, moral et physique de leurs sociétaires. Bien évidemment, la plupart d'entre elles s'opposent à un tel projet qui les exclut du nouveau système ainsi fondé. Toutefois, les mutuelles de fonctionnaires choisissent de soutenir le nouveau système pour deux raisons, au moins. La première est que la Sécurité sociale ne couvrira que 80% des frais médicaux et hospitaliers, les 20 % restants sont à la charge des assurés sociaux. Ils peuvent représenter des sommes importantes à gérer et, en tous les cas,

suffisantes pour justifier le maintien d'une bonne partie de l'activité des mutuelles. Secondement, l'origine de la mutualité des fonctionnaires se trouve dans l'activité sociale de leurs militants syndicaux qui ont fondé leurs nombreuses sociétés de secours mutuels (SSM). Ces mêmes militants syndicaux participent à l'élaboration de la nouvelle organisation de protection sociale (Sécurité sociale) qui se met en place. Ils comprennent, très rapidement, que pour affronter les dépenses de santé qui s'annoncent, grâce aux progrès prodigieux de la médecine, cette nouvelle structure est indispensable et doit concerner toute la population qui doit obligatoirement y adhérer. Ils proposent donc à la FNMF, où ils sont majoritaires, de soutenir le nouveau système en échange d'une négociation sur la prise en charge de la couverture obligatoire qui serait gérée par elles-mêmes, en collaboration avec la Sécurité sociale. Déjà, les plus puissantes d'entre elles la MGEN et la MGPTT, qui représentent à elles seules près de 75 % des effectifs des fonctionnaires d'État, ont achevé leur unification nationale et obtiennent la satisfaction de leur revendication. Celle-ci est étendue au reste des autres mutuelles du secteur privé par la loi Morice³. Néanmoins, elles ne s'en saisissent pas.

Commence alors une période de collaboration entre les mutuelles de fonctionnaires, notamment la MGEN et la MGPTT, et la Sécurité sociale à la gestion et à la défense de laquelle, elles participent. De même, étant pas-

¹ Cf. Pierre ZILBERT, « Quel avenir pour la Mutualité », dans *UFAL INFO* n°78 juillet-août 2019, p.9

² Cf. Art. 11 de la Constitution de la IV^e République. www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/preambule-de-la-constitution-du-27-octobre-1946

³ Loi du 28 mars 1947

sé de la « neutralité » au concept « d'indépendance », elles se joignent, discrètement, à certaines mobilisations sociales ou sociétales (IVG, défense de la laïcité). Cette collaboration avec la Sécurité sociale permet de bâtir une mutuelle puissante au patrimoine hospitalier important notamment en matière de santé mentale et de gériatrie.

Mais après 1983 et la conversion de l'union de la gauche aux thèses économiques libérales, la MGEN opère une réorientation de son activité et de son organisation.

Le tournant de 1983

Cette année-là, la MGEN accuse son premier déficit annuel d'exploitation qui, bien que très restreint continue en 1984. Les investissements faits dans la recherche sont abandonnés et une réorientation budgétaire privilégie le rétablissement de l'équilibre budgétaire de la mutuelle. D'autant qu'il faut subir les effets d'une reprise en main du budget de la Sécurité sociale par Pierre Bérégovoy qui institue le « forfait hospitalier ». La MGEN comme la plupart des mutuelles, sous la pression ministérielle, doit en couvrir le coût par une augmentation des cotisations. Désormais, le souci principal de la mutuelle enseignante est de maintenir son équilibre financier et tout nouvel investissement financier dans la création de nouvelles œuvres sociales est refusé par l'équipe dirigeante.

La naissance d'une technocratie qui prend le pas sur les revendications militantes devient perceptible dans les congrès nationaux et l'élaboration de la politique de la mutuelle. Ainsi, « un réexamen du système de prestations », « la mutation technologique de la gestion » et « la modification de la cotisation mutualiste⁴ » sont entrepris⁵.

En 1990, devant la menace que représente la réunification libérale de l'Allemagne, François Mitterrand décide de réactiver l'intégration européenne pour tenter de contrebalancer l'influence du nouvel état allemand en Europe centrale et de l'Est. Il charge Jacques Delors - président de la Communauté économique européenne - de rédiger un traité qui n'a rien de social mais qui tente de régulariser les règles des relations économiques internes à l'Europe. Elles sont fondées sur le primat du libéralisme le plus pur qui proclame la nécessité d'établir « une concurrence libre et non faussée ». Pour cela aucun secteur de l'économie ne peut plus échapper à cette

règle y compris l'économie des services sociaux ou publics. Depuis 1984, la Commission économique européenne essaie de réglementer l'activité des assurances qui obtiennent que les mutuelles soient assimilées à leur activité. Ces dernières se verraient alors contraintes à la même fiscalité et ne pourraient plus continuer à servir des prestations sociales si elles gèrent des œuvres sociales. Les compagnies d'assurance européennes triomphent à l'issue d'une lutte menée depuis plus de vingt ans et peuvent investir le champ de la couverture sociale. Le rôle de la Sécurité sociale tend, alors, à se relativiser.

Dans ces conditions, la MGEN et la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF) , qui soutiennent la construction économique européenne, essaient d'obtenir un régime spécial en faisant reconnaître, à l'échelle européenne, le statut dont elle jouit en France, notamment en matière fiscale. Mais la mutualité en Europe, pour des raisons qu'il serait trop long à expliquer dans le présent article, reste une particularité qui ne concerne que la France et la Belgique. Pour les autres pays, elle relève de l'assurance ou de la Sécurité sociale. Il ne reste plus à la mutuelle enseignante qu'à affronter cette concurrence.

Les conséquences des traités européens sur la MGEN

Parallèlement aux changements économiques et sociaux de la fin des années quatre-vingt, la crise du syndicalisme touche aussi le monde des enseignants majoritairement organisés dans la FEN dont nous avons vu qu'elle est la fondatrice de la MGEN. D'abord parce que la fédération syndicale enseignante subit des échecs dans sa stratégie revendicative (effectifs, revalorisation des carrières, résorption de l'auxiliaariat, défense de l'école publique et laïque, etc...) qui ne parvient pas à préserver les enseignants, notamment ceux en début de carrière, des effets de la crise économique et sociale. La mutuelle enseignante subit le contrecoup de cette évolution dans son fonctionnement démocratique. Devant la technicité, les coûts de certains traitements, la complexité de la gestion de son sociétariat et de ses œuvres sociales, elle doit de plus en plus recruter des spécialistes de ces questions qui se heurtent à des dirigeants d'origine syndicale encore rétifs à certaines contraintes de la

⁴ Jusqu'alors fondée sur le revenu.

⁵ Cf. Michel DREYFUS, *Une histoire d'être ensemble : la MGEN : 1946-2006*. Paris, Ed. Jacob-Duvernet, p.175

concurrence assurantielle. Mais quand la division syndicale s'opère en 1992 et que la FEN implose, la distanciation de la MGEN par rapport à la centrale syndicale devient obligatoire pour garder sa raison d'être et son unité. Même si ses présidents restent des syndicalistes jusqu'à la fin des années 2000, les dirigeants qu'elle se donne, alors, sont plus issus de sa techno structure que du syndicalisme. Ces derniers prônent le soutien à l'Europe de Maastricht comme le déclare Jean-Michel Laxalt, président de la MGEN de 1999 à 2008, dans la préface de l'ouvrage *Une histoire d'être ensemble*⁶, « Elle [l'Europe] peut être un espace de développement de l'éthique solidaire de la forme mutualiste. Nous poursuivons ce but de manière volontariste ». Il est vrai qu'il avait été déjà précédé par Alain Chauvet qui s'est battu, jusqu'à la fin de son mandat à la tête de la MGEN, pour obtenir la reconnaissance, à l'échelon européen, de la particularité des mutuelles dans la couverture sociale. Il n'y parvient pas et doit accepter la partition des différentes activités de la MGEN en plusieurs sociétés regroupées au sein d'une « société mère » qui permet la circulation solidaire des finances entre ses membres. Mais pour amortir le coût de ce dispositif, il faut augmenter les cotisations et redéployer près de 800 emplois de personnel de gestion. L'emprise du niveau national sur les sections départementales s'accroît. Cependant, le dernier président d'origine syndicale, Jean-Michel Laxalt réussit à maintenir le principe de la cotisation établi sur le revenu de chaque adhérent. Il ne se représente pas en 2009 et laisse la place à un représentant de l'appareil de la mutuelle, Thierry Beaudet.

Désormais, celui-ci a la route ouverte pour imposer une politique qui s'appuie sur trois piliers économiques : rationaliser la gestion de la mutuelle, opérer des fusions avec d'autres mutuelles pour se servir du nombre qu'elles représentent afin de constituer un groupe de pression sur les différentes composantes de l'économie sanitaire et sociale et revoir son mode de cotisation pour tenter, au moins, de stopper sa baisse d'effectifs, sinon augmenter son recrutement.

Pour le premier, il faut encore plus concentrer ses services sur des plates-formes administratives décentralisées, éloignées des sections départementales et fonctionnant essentiellement par voies numériques. La numérisation est imposée au sociétaire, qui de plus en plus ne peut communiquer avec sa section que par voie informatique, la solution d'éventuels problèmes administratifs ne pouvant plus être résolus directement par le person-

nel départemental. Comment alors regretter le désintérêt des sociétaires pour la vie démocratique de la section départementale qui ne peut plus prendre d'initiative sans l'aval de la direction nationale. Quant aux modalités de cette vie démocratique, dont il y aurait bien des choses à dire, elles subissent aussi les retombées de cette numérisation (vote par correspondance informatisée, sans débat préalable sur les orientations...).

Pour le deuxième, il se concrétise par la création, en 2011, du groupe Istya, regroupement de cinq mutuelles de la fonction publique dont la MGEN reste la plus puissante par son nombre d'adhérents. Ce groupe de départ rallie neuf autres mutuelles de cette même fonction publique et peut revendiquer six millions d'adhérents. Il est suivi, en 2017, par le « rapprochement » avec le groupe Harmonie, mutuelle du secteur privé, forte de quatre millions de membres, dans une nouvelle structure dénommée VYV. Ces restructurations de la mutualité sont une des conséquences inévitables de la directive Assurance de la Commission européenne, qui intime l'ordre au gouvernement français de l'intégrer dans son droit, dès 1994 et la condamne à l'exécuter en 1999. Il faut encore attendre 2000 pour que le président de la FNMF, René Teulade (1931-2014), annonce l'accord de la mutuelle nationale pour la réforme du Code de la mutualité afin d'y intégrer les exigences de la directive européenne sur les assurances, en 2001.

Dès lors, la concurrence qui s'était engagée depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, s'exacerbe et la MGEN doit réviser certains de ses principes financiers mutualistes fondamentaux.

Ainsi, le troisième pilier économique qu'elle met en place est la révision de la base sur laquelle les tarifs d'adhésion à la MGEN étaient fixés. Jusqu'en 2010, ce tarif était fondé sur le revenu de l'adhérent (2 % du salaire net). La réforme consiste à le baisser pour les jeunes adhérents et l'augmenter pour les retraités. En effet, ces derniers représentent un plus grand risque sanitaire et donc financier, pour la mutuelle, surtout en perspective de l'allongement de la durée de vie. Enfin, la mutuelle élargit son aire de recrutement. Jusque-là, elle mutualisait les personnels enseignants de l'État et assimilés. Désormais, elle s'ouvre à l'ensemble du secteur public et privé par l'intermédiaire des fusions et des filiales. Si cette réforme ne provoque pas de départ massif de la mutuelle enseignante, elle n'empêche pas la difficulté de certains de ses personnels en grandes difficultés finan-

⁶ Cf. *op.cit.* p.13

cières, dont le nombre ne cesse d'augmenter, à y adhérer. Enfin, la même mutuelle investit dans des secteurs qui n'ont rien à voir la santé de ses adhérents : l'immobilier, la rénovation énergétique (Izigloo) ou le renflouement de la MRIFEN⁷. Ce qui ne manque pas de susciter l'ire de nombreux militants qui restent attachés aux principes essentiels de la solidarité surtout en matière de santé auxquels ils avaient été éduqués jusque-là.

Et aujourd'hui ?

Au terme de cette longue transformation de la MGEN qui a démarré depuis trente ans, nous pouvons constater que les objectifs de départ de la MGEN et plus largement de la FNMF, dont elle reste une composante essentielle, n'ont plus rien à voir avec ceux de sa fondation en 1946. À cette date, son but essentiel était bien la défense de la Sécurité sociale. Mais aujourd'hui devant les transformations que subit celle-ci et son étatisation de plus en plus forte depuis 1995, la MGEN revendique le droit de partager les décisions de gestion nationale de la santé. Elle s'aligne donc sur les mêmes revendications que le lobby des assurances de santé. Ce n'est pas Thierry Beaudet qui nous contredira puisqu'il affirmait, en 2015, « *la Mutualité est appelée à être le centre de gravité de la protection sociale du XXI^e siècle*⁸ », confirmant là son ancrage dans le secteur concurrentiel de la santé. Ce n'est pas non plus, Roland Berthilier, son successeur à la tête de la MGEN, auteur des deux derniers éditos de *Valeurs mutualistes*⁹. Dans le premier, le président de la MGEN y expose les positions et les offres de celle-ci sur la prochaine réforme du « Grand âge et de l'autonomie » dont certains entendaient faire le « cinquième » pilier de la Sécurité sociale¹⁰. Le président de la MGEN n'y mentionne pas une seule fois cette dernière, ni ce qu'il en attend. Il se contente d'un vague appel à la « *solidarité intergénérationnelle* » sans en préci-

ser les formes, ni les buts et pour y souligner son accord avec la Fédération française de ...l'Assurance. Il ne fait pas plus mention du conflit social qui se développe, au même instant, sur la réforme des retraites et qui menace bien sûr cette solidarité que les grévistes entendent défendre.

Dans le second édito, en pleine crise du Covid-19, s'il assure de son soutien les personnels hospitaliers « *mobilisés pour faire face à une crise sanitaire sans précédent* » et précise que « *les établissements de soins* » de la MGEN sont également disponibles pour l'affronter, il ne dit aucun mot des conditions dans lesquelles personnels et patients doivent faire face à cette crise, encore moins d'en rechercher les éventuels responsables. Pourtant, depuis plus d'un an, ces personnels sont, eux, en lutte pour obtenir des moyens permettant à l'hôpital public d'enrayer cette crise plus efficacement que jusqu'à présent.

C'est sûrement pourquoi, cette orientation ne se fait pas sans tensions perceptibles dans le mode de gestion de la mutuelle encore enseignante. La démission, le 7 janvier, de la directrice de la MGEN, Isabelle Hébert, formée dans les assurances américaines¹¹, semblerait bien en être le résultat dans l'immédiat¹². Il n'est donc pas certain que cette orientation, qui ne dit pas son nom, soit définitive et sans alternative. Dans cette optique, il serait primordial que les différents syndicats de salariés et leurs militants s'en préoccupent très sérieusement et mettent en avant leurs revendications.

Nous en acceptons l'augure pour un retour aux valeurs de la solidarité dans le domaine de la santé et des retraites et l'abandon d'une gestion financière fondée sur l'individualisme qui ne générerait aucun profit pour aucune société réellement soucieuse avant tout des « communs » et de « l'Humain ».

⁷ « Mutuelle » de retraite complémentaire fondée sur le principe de la capitalisation et fonctionnant sur le mode d'un fonds de pension

⁸ Cf. Cité par Frédéric Pierru « Mutualité : où va la MGEN ? » dans *REPUBLICA* N°927, 6 Avril 2020, <http://www.gaucherepublicaine.org/protection-sociale/mutualite-ou-va-la-mgen/7399997>

⁹ Magazine des adhérents du groupe MGEN, N° 318 4^e trimestre 2019 et 319 1^{er} trimestre 2020

¹⁰ Nicolas Sarkozy, entre autres.

¹¹ Cf. <https://www.argusdelassurance.com/les-assureurs/mutuelles/resultats-2018-le-groupe-mgen-revient-dans-le-vert.149130>

¹² Le dernier numéro de *Valeurs Mutualistes*, cité dans le présent article, n'y fait aucune mention. Peut-être que cette information n'intéresse pas ses lecteurs ?



CREAL76
www.creal76.fr
Comité de Réflexion Et d'Action Laïque

édité par le CREAL76

Comité de réflexion et d'action laïque de Seine-Maritime

www.creal76.fr

creal76@creal76.fr