

Forum mondial de la sécurité sociale

33^e Assemblée générale de l'AISS

Bruxelles, Belgique, 14-18 octobre 2019

La contribution du mouvement mutualiste à la protection sociale universelle

Un guide de co-construction
et d'apprentissage mutuel
Version abrégée

Alain Coheur
Martini Hagiefstratiou
Solidaris
Bruxelles

Commission technique de la mutualité
Association internationale de la sécurité sociale
Genève

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est la principale organisation internationale à l'intention des institutions, ministères et agences publiques en charge de la sécurité sociale. L'AISS promeut l'excellence dans l'administration de la sécurité sociale à travers des lignes directrices professionnelles, des connaissances spécialisées, ainsi que la fourniture de services et de soutien afin de permettre à ses membres de développer des systèmes et politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou de ses membres. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site Web de l'AISS à l'adresse www.issa.int/site-policy.

La contribution du mouvement mutualiste à la protection sociale universelle

Un guide de co-construction et d'apprentissage mutuel
Version abrégée

Alain Coheur
Martini Hagiefstratiou
Solidaris
Bruxelles

Commission technique de la mutualité
Association internationale de la sécurité sociale
Genève

1. Introduction

1.1. Mise en contexte du guide

Atteindre les engagements internationaux en matière de développement durable, de protection sociale universelle et de couverture santé universelle par des programmes ambitieux de sécurité sociale fondés sur la contribution du modèle mutualiste, la reconnaissance de son potentiel et la valorisation de sa plus-value... Tel est l'appel lancé.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), organisation internationale à la composition unique dont le mouvement mutualiste est membre depuis l'origine, se doit, encore et toujours, de poursuivre le travail entamé en s'alliant avec les institutions internationales, les organisations représentatives de l'économie sociale et du mouvement mutualiste, les coalitions globales, afin d'œuvrer en faveur de l'accomplissement des objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies.

Le guide *La contribution du mouvement mutualiste à la protection sociale universelle* est rédigé dans cette perspective. Il n'est pas un document figé relatant un état des lieux mais un apport à valoriser pour la construction et l'essor de systèmes de protection sociale universelle et de couverture santé universelle, avec les mutuelles comme acteurs et partenaires, et ce, aux quatre coins du monde.

Ce guide est composé de quatre dimensions étroitement imbriquées:

- Poser des balises avec les travaux précédemment menés par l’AISS.
- Affirmer, voire réaffirmer, la valeur ajoutée mutualiste afin de faire du développement durable, du droit à la protection sociale et à la santé, une réalité pour toutes et pour tous. Entre autres:
 - le mouvement mutualiste contribue à l’éradication de la pauvreté et à la lutte contre les inégalités sous toutes ses formes et partout dans le monde;
 - outre la prévention du risque maladie, les mutuelles remplissent une mission de transformation sociale. Les mutuelles promeuvent la santé en offrant des services qui constituent des investissements dans le capital humain des citoyens afin d’améliorer leurs conditions de vie et de travail.

Ce rôle holistique du mouvement mutualiste en fait un pouvoir social, une force de propositions et de revendications, en faveur d’un développement inclusif;

- Définir le programme, le plan d’action, fédérateur permettant de «délivrer» la contribution, le potentiel, du mouvement mutualiste par des conditions et des mesures qui forment des *building blocks* ou pierres à l’édifice et qui sont au nombre de sept.
- Résumer les chantiers et les pistes pour passer des mots aux actes, en unissant nos forces, en dépassant les frontières et en donnant des horizons au mouvement mutualiste, un modèle d’avenir pour des réponses toujours plus solidaires, inclusives et innovantes:
 - par ses valeurs et principes distinctifs, en faisant vivre la solidarité, en générant des bénéfices partagés et utiles à tous, en répondant aux besoins sociaux, le mouvement mutualiste fait du progrès social, incluant la protection sociale et la couverture santé, un bien commun,
 - le mouvement mutualiste est l’allié des décideurs politiques,
 - le mouvement mutualiste travaille en synergie avec l’ensemble des acteurs de l’écosystème de la protection sociale et de la couverture santé,
 - le potentiel multidimensionnel du mouvement mutualiste requiert des conditions, des mesures.

2

Le présent rapport est une version de ce guide réalisé par l’Union Nationale des Mutualités Socialistes (Solidaris), Belgique.

1.2. Deux rapports phares pour socle

Deux rapports techniques ont été présentés et adoptés lors de précédentes éditions du Forum mondial de la sécurité sociale (WSSF):

- Au WSSF de Moscou en 2007, le rapport *Articulations entre les régimes légaux de sécurité sociale et les mécanismes de protection sociale à base communautaire: une nouvelle approche prometteuse*¹.

Il a été révisé en 2009 pour la publication d'un article « L'extension de la couverture de santé: les liaisons possibles entre la sécurité sociale statutaire et la protection sociale à base communautaire »² dans la *Revue internationale de sécurité sociale*.

- Au WSSF de Doha en 2013, le rapport *Les mutuelles, un outil pour le développement de la protection sociale dans le monde, en particulier dans le secteur de la santé*³.

Avec les rapports et l'article précités, l'AISS a mis en exergue le modèle mutualiste comme un «moyen» essentiel pour parvenir à la protection sociale universelle et à la couverture santé universelle.

La question «Que faut-il entendre par 'mutuelles'?» a été approfondie.

- Les mutuelles respectent des principes fondamentaux:

- des sociétés de personnes...

Les mutuelles sont composées d'un groupe de personnes, appelées «membres» ou «adhérents». Elles ne sont pas cotées en bourse (il n'y a pas d'actions, ni d'actionnaires à rémunérer).

- ...reposant sur la solidarité...

Elles sont à but non lucratif: leur objectif n'est pas de dégager un bénéfice, mais de servir les intérêts de leurs membres.

Elles ne discriminent ni ne fixent leurs tarifs en fonction de l'âge, du sexe ou de l'état de santé du membre. La mutualisation des risques se fait sur la base de la solidarité qui est l'équilibre entre «bons» et «mauvais» risques.

L'affiliation ou la désaffiliation sont gratuites.

- et la démocratie:

Elles sont représentatives: chaque membre dispose d'un droit de vote. Leurs dirigeants sont élus.

Elles impliquent leurs adhérents en leur permettant de participer à la gouvernance de leur mutuelle.

Les membres de la mutuelle sont, aussi, à la fois «assurés et assureurs».

¹ A. Coheur, C. Jacquier, V. Schmitt-Diabaté, J. Schremmer. 2007. *Articulations entre les régimes légaux de sécurité sociale et les mécanismes de protection sociale à base communautaire: une nouvelle approche prometteuse* (Forum mondial de la sécurité sociale, Moscou, 10-15 septembre 2007).

² J. Schremmer, A. Coheur, C. Jacquier, V. Schmitt-Diabaté. 2009. «L'extension de la couverture de santé: les liaisons possibles entre la sécurité sociale statutaire et la protection sociale à base communautaire», dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 62, n° 1.

³ Comité directeur de la Commission technique de la mutualité. 2013. [*Les mutuelles, un outil pour le développement de la protection sociale dans le monde, en particulier dans le secteur de la santé*](#) (rapport présenté au Forum mondial de la sécurité sociale, Doha, 10-15 novembre 2013).

- Comment et sous quelles conditions les mutuelles participent-elles à l'extension de la protection sociale ?

L'objectif des mutuelles n'est pas leur développement en soi, mais le développement d'une protection sociale la plus large possible.

- Leur rôle est de ce fait complémentaire et interdépendant du système de protection sociale public.

En fonction des évolutions du système public, les mutuelles s'adaptent à un nouveau contexte et redéfinissent leurs prestations.

- Les mutuelles se battent pour une vision solidaire de la société. En effet, les mutuelles ont pour objectif de couvrir toute la population: c'est l'assise large qui permet aux sociétés mutuelles de faire fonctionner la solidarité, grâce à un équilibre entre les «bons» risques et les «mauvais» risques qu'elles assurent. Elles ne visent pas à couvrir seulement les populations vulnérables, exclues ou marginalisées.

Face aux défis actuels, les mutuelles se doivent d'être plus que jamais soucieuses de préserver les fondements de leur gouvernance et leur gestion démocratique, afin de pouvoir légitimement exiger une reconnaissance nationale et internationale et jouer un rôle déterminant dans l'extension de la protection sociale dans le monde.

Le mouvement mutualiste est, également, un pilier de l'économie sociale dont l'essor au niveau mondial se confirme d'année en année en faveur de la cohésion sociale et du bien-être social.

4

1.3. Les sept éléments de bases

Considérant la valeur ajoutée multidimensionnelle du mouvement mutualiste pour l'atteinte de la protection sociale universelle et de la couverture santé universelle, une stratégie lui permettant de réaliser pleinement son potentiel est essentielle. Une telle stratégie repose sur une série de conditions, de mesures, à déployer. Ces mesures sont au nombre de sept et constituent des *building blocks*.

1. Stratégie politique et étude de contexte
2. Plan de développement opérationnel
3. Cadre juridique et mesures d'application effective
4. Les ressources financières, les dépenses, leur contrôle
5. Gouvernance (démocratie mutualiste et partenariat)
6. Le réseau mutualisme accompagnant global pour toute la vie
7. Capitalisation et partages des expériences

2. Stratégie politique et étude de contexte

Les décideurs politiques ont affirmé leur engagement en faveur de la protection sociale et de la couverture santé universelle (CSU). Une volonté politique forte de concrétiser l'adhésion aux conventions et accords internationaux existe.

S'y ajoutent, en fonction des continents, les décisions régionales complémentaires auxquelles les gouvernements ont souscrit.

De manière transversale, les principes directeurs sur lesquels la réflexion relative à l'extension progressive de la protection sociale et de la CSU s'appuie sont, entre autres:

- l'universalité (couverture de l'ensemble de la population, sans discrimination);
- la solidarité nationale (équité dans la contribution et dans l'accès aux soins);
- la responsabilité générale de l'Etat (Etat garant du bon fonctionnement du système, exercice d'une tutelle);
- l'affiliation obligatoire (extension de la couverture à tous sur la base d'une affiliation obligatoire);
- le financement pérenne (allocation budgétaire globale au système de protection sociale);
- l'approche écosystémique (tous les parties-prenantes incluses dans le cadre d'un «dialogue national»).

5

Pour ce faire, une étude de contexte, tel un «panorama», est à mener:

- l'architecture d'ensemble du système de protection sociale doit être définie;
- il convient de ne pas multiplier les études, de ne pas les superposer, mais de disposer d'une revue de la littérature qui en fait la synthèse et qui permet de déterminer la direction, de donner le cap;
- pour s'assurer d'une convergence des vues et une efficacité des actions, une cellule de haut-niveau est à consolider (par exemple, une *taskforce* interministérielle, avec une ouverture des consultations d'autres acteurs, etc.).

Dans la perspective de sa réalisation, cette étude de contexte doit faire l'objet d'un consensus national reposant sur un socle, celui de l'«alliance des forces vives de la nation»:

- Le fondement est, ainsi, un Pacte social pour la protection sociale universelle.

Tel qu'énoncé par l'Organisation internationale du Travail (OIT) à l'occasion de son Centenaire, le contrat social est plus que jamais d'actualité et doit être renforcé: «En ce moment crucial, il est important de reconnaître que la mise en œuvre du contrat social mondial a été inégale dans certains pays et imparfaite dans d'autres. En outre, les institutions officielles qui soutiennent ces contrats sociaux ne touchent pas la majorité

des travailleurs dans le monde, dont beaucoup œuvrent dans l'économie rurale et informelle.»⁴

Les gouvernements, les organisations d'employeurs et de travailleurs, la société civile, doivent unir leurs forces autour de ce contrat social pour relever les défis du XXI^e siècle.

Ledit Pacte social doit, dès lors, être concrétisé par l'architecture (des piliers directeurs et un schéma général de conciliation) et, par la suite, les dispositifs de mise en œuvre décrits dans le deuxième *building block*.

EN BREF: une première pierre à l'édifice

La réalisation d'une étude de contexte détaillée à décliner dans un plan de développement opérationnel (cf. deuxième *building block*), la mise en place d'une cellule de haut-niveau pour une convergence des vues et l'adoption par l'ensemble des forces vives d'un «Pacte».

⁴OIT. 2019. [Travailler pour bâtir un avenir meilleur](#). A retenir que de nombreuses actions sont prises en vue d'en arriver à une fondation, ou refondation, de l'Etat social (écologique). Genève, Organisation internationale du Travail.

3. Plan de développement opérationnel

Suivant un processus de concertation et de dialogue entre les différents acteurs, l'élaboration d'un plan d'action est à entreprendre autour de la question du développement des mutuelles:

- s'imprégnant de l'étude du contexte précitée;
- intégrant la réflexion globale du développement économique, social et environnemental. Un point d'attention est celui de ne pas élaborer de multiples plans, sans cohérence. Par exemple, au sein d'un même pays, peuvent coexister, sans connexion établie, un Plan national de développement, une Politique nationale de protection sociale, un Programme national du travail, un Plan national de développement sanitaire, une Coordination de la politique pour le développement durable, une Politique nationale de financement;
- considérant l'impact de chaque scénario d'extension de la protection sociale dégagé et des options de financement y ayant trait;
- dans la lignée du «Pacte» et de la co-construction, se concertant au sein d'un Conseil (national) de suivi (CS) et les acteurs clés (y compris ministères, partenaires sociaux, directions générales de caisses nationales, gouvernements locaux, société civile avec le mouvement mutualiste, partenaires techniques et financiers, institutions internationales).

7

Un tel plan d'action est à concevoir: un plan «travail – emploi et protection sociale» avec comme objectif stratégique, la promotion de la sécurité sociale, de la couverture santé universelle en impulsant la promotion et le développement harmonieux des mutuelles et permettant une bonne articulation des différents outils d'extension de la protection sociale, en vue d'assurer à un accès équitable aux services sociaux et de santé pour les citoyens et une «paix sociale» dont la composante déterminante est la justice sociale.

En lien avec les engagements et les défis à relever, des axes stratégiques, avec des indicateurs de monitoring, doivent être établis:

- Les modalités d'implantation, d'organisation et d'extension des mutuelles

Le fil conducteur de cet axe stratégique est de créer l'«environnement» global du développement des mutuelles.

Pour ce faire:

- l'articulation entre le mouvement mutualiste et les autres mécanismes de protection sociale est clarifié au sein de chaque Etat;
- le «rôle» des mutuelles comme partenaire de la protection sociale universelle et la couverture santé universelle est affirmé par la sélection d'un scénario d'extension: fonctions respectives confiées – «gestion» du paquet obligatoire, offrir un paquet complémentaire, mener des actions en matière de services sociaux et de santé avec une offre mutualiste, assurer sa fonction d'acteur social et politique;

- considérant les fonctions, l'établissement progressif, avec des échelles de regroupement, de la structuration du mouvement mutualiste dans l'optique de la CSU;
 - des campagnes d'information à grande échelle sont à lancer afin d'obtenir l'adhésion des citoyens au système (obligatoire);
 - le caractère obligatoire est nécessaire mais, pas suffisant: la solidarité nationale se construit mais ne s'impose pas. La méconnaissance que les citoyens ont de la protection sociale, de la couverture santé et du mouvement mutualiste fait qu'un travail de pédagogie est un préalable indispensable;
 - à intégrer le fait que le mouvement mutualiste lui-même peut contribuer à l'opération d'information-sensibilisation.
- Le renforcement de la gouvernance et des capacités des mutuelles

Le fil conducteur est double, il vise:

- une amélioration de la gouvernance (étoffer le cadre juridique et institutionnel et la coordination des activités du mouvement mutualiste);
 - un accroissement des capacités organisationnelles, techniques, thématiques et politiques (la finalité est la professionnalisation du mouvement mutualiste).
- Le pilotage

8

Le fil conducteur est de mettre en place un organe qui assure la coordination de tout le processus et qui est représentatif, dans sa composition, de la diversité des acteurs concernés.

Les mutuelles jouent un rôle pour le secteur formel et urbain, comme pour le secteur informel et rural.

- Pour le secteur formel (public et privé)

Dans le secteur formel, outre les caisses de solidarité, il existe des mutuelles professionnelles. Elles ont pour spécificité de regrouper les travailleurs d'une même profession, d'un établissement, d'une entreprise ou d'une administration publique. Elles sont effectives dans les services publics et parapublics et dans les entreprises privées.

L'enjeu est l'extension de la couverture à l'ensemble de la population.

- Pour le secteur informel

Dans le secteur informel, il y a une forte concentration de mutuelles communautaires. Les mutuelles communautaires ont comme principales cibles les populations du secteur informel, aussi bien en milieu urbain (hors du secteur formel) que rural:

- dans les espaces urbains:

Défi peu traité dans les précédentes recherches, la santé urbaine figure, désormais, en haut de l'agenda. L'urbanisation représente à la fois une chance et un risque d'un point de vue sanitaire.

Les mutuelles s'étendent sur tout le territoire national y compris dans les villes où elles peuvent disposer d'une offre de soins, de proximité, plus complète que dans les zones rurales, ce qui constitue un élément à prendre en compte dans l'élaboration de paquets de soins spécifiques;

- dans les zones rurales.

Les organisations mutualistes sont appréhendées en tant que stratégies potentielles de développement d'assurance collective dans le domaine de la protection sociale en santé.

La valeur ajoutée mutualiste peut être mise en exergue à plusieurs niveaux:

- lever la barrière financière en étant «payeur» ou «rembourseur» des soins de santé, avec comme impact, une amélioration du recours aux services de santé sans engendrer une dépense catastrophique pour les ménages;
- réguler les services avec les prestataires de soins de façon contractuelle;
- renforcer considérablement la cohésion sociale;
- développer des dispositifs de prévention et de promotion de la santé;
- devenir des *hubs* pour de nouveaux projets notamment communautaires;
- faire progresser l'économie locale et nationale, avec des alliances avec les coopératives voire même des institutions de microfinance;
- impliquer les populations qui sont responsabilisés dans la gestion de «leurs» mutuelles.

9

Le potentiel, la promesse, du mouvement mutualiste pour en arriver à un cercle vertueux de développement de la cohésion sociale est à soutenir (voir encadré ci-après).

La plus-value du mouvement mutualiste pour l'atteinte des «5 P»

1. Population

Le mouvement mutualiste œuvre pour un accès équitable aux services sociaux et de santé (y compris les soins de santé), avec une attention particulière portée sur la santé de la femme et de l'enfant. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les organisations de la société civile - OSC et les autorités locales - AL sont parties-prenantes de la bonne gouvernance et des dynamiques nationales de développement;

2. Planète

Parmi les priorités du mouvement mutualiste qui suit les enjeux de nos systèmes de protection sociale et de couverture santé, le lien entre l'environnement et la santé figure en haut de la liste;

3. Prospérité

Faire en sorte que tous les êtres humains aient une vie prospère et épanouissante: le progrès économique, social, environnemental et technologique est inscrit dans l'ADN mutualiste, qui tisse des liens avec les autres organisations de l'économie sociale;

4. Paix

Il ne peut y avoir de paix durable sans développement durable ni sans justice sociale. Mot d'ordre de

l'Organisation Internationale du Travail - OIT, le mouvement mutualiste défend les droits au travail décent et les politiques favorables au travail décent ainsi que promeut une véritable transformation sociale fondée sur la protection sociale universelle et la couverture santé universelle;

5. Partenariats

Les mutuelles n'agissent pas seules. Un véritable écosystème est requis, s'appuyant sur les forces de chaque acteur, qui permet d'atteindre la protection sociale universelle. Une coordination est essentielle.

EN BREF: une deuxième pierre à l'édifice

- Pour une opérationnalisation réussie
 - en appréhendant la réflexion globale du développement économique, social et environnemental;
 - en tenant compte des divers acteurs rassemblés dans un Comité de Suivi (CS).
- L'élaboration et la concrétisation d'un plan de développement du mouvement mutualiste, avec:
des axes stratégiques:
 - poser l'environnement global du développement des mutuelles (implantation, organisation, extension);
 - renforcer la gouvernance et les capacités du mouvement mutualiste;
 - assurer un pilotage;
 - des indicateurs de monitoring en vue d'un suivi - évaluation des avancées.

4. Cadre juridique et mesures d'application effective

L'activité des mutuelles s'exerce dans un cadre juridique qui leur est propre:

- une inscription dans un système de protection sociale à caractère obligatoire qui n'est pas décrété mais co-construit avec l'ensemble des acteurs.

D'un point de vue légal, le caractère obligatoire de l'adhésion constitue une condition indispensable et doit être consacré par l'adoption d'un ensemble de lois amenant toute la population à s'intégrer dans le système;

- une délégation de gestion conférant une série de fonctions, notamment:
 - identification et catégorisation des populations;
 - immatriculation des citoyens;
 - collecte des ressources et mise en commun au niveau national (pour la mise en ressources, une «gestion globale» de la sécurité sociale, avec un «office national»/une «caisse nationale» doit faire l'objet d'une attention particulière);
 - suivi de la mise en œuvre des conventions avec les prestataires de soins.

Les mutuelles peuvent être envisagées comme des organisations de gestion déléguée avec de larges fonctions. A titre illustratif, la fonction de «guichet unique», au service des citoyens qui ne doivent, ainsi, pas multiplier les démarches auprès de plusieurs institutions de sécurité sociale afin de bénéficier de leurs droits, peut être conférée aux mutuelles. Pour les citoyens, les mutuelles et leurs sections constituent, en effet, des points de contact proches et aisément accessibles.

12

Un tel cadre juridique doit respecter et encourager:

- le fonctionnement démocratique des mutuelles en tant que sociétés de personnes et non de capitaux;
- leur capacité à gérer, innover et à se diversifier dans l'intérêt des citoyens.

Deux remarques apparaissent, dès lors, centrales:

- Les engagements internationaux peuvent se décliner en fonction de l'intégration d'un pays dans des espaces régionaux, en législations régionales mais également, dans des législations nationales.
- En matière de législations nationales, nous avons à rappeler que: 1) dans le respect du droit national et de ses spécificités, l'adoption des décrets d'application/arrêtés d'application de même que l'instauration des institutions requises par ces décrets/arrêtés sont essentielles, 2) un suivi (évaluation) doit être mené.

Deux cas particuliers présentés dans le rapport de l'AISS de 2013 peuvent être examinés à l'aune des récentes évolutions.

4.1. Focus sur la région Afrique et sur l'Afrique de l'Ouest

«En Afrique, un tel statut existe déjà c'est le règlement no 07/2009/CM/UEMOA portant réglementation de la mutualité sociale au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)».

S'il est vrai qu'un tel statut reconnaissant le mouvement mutualiste est juridiquement contraignant, il est, également, vrai que l'ensemble législatif qui y est associé et son impact sur les Etats membres doivent être appréciés.

Alors qu'en 2019, nous célébrons les dix ans du règlement n° 07/2009/CM/UEMOA, le constat demeure sans appel:

- passer du prospectif à l'effectif nécessite un temps long;
- à l'heure actuelle, tous les États membres sont engagés sur la voie de l'application, les actions qui se révèlent à géométrie variable doivent être poursuivie.

4.2. Focus sur la région Europe et, concrètement, l'Union européenne

Si le mouvement mutualiste ne dispose pas d'un cadre légal au niveau de l'Union européen, il bénéficie, toutefois, d'une reconnaissance juridique en droit national dans plusieurs Etats membres.

A titre illustratif, en Belgique, la première loi promulguée sur les mutualités date de 1851.

Un cadre législatif doit constituer un dispositif cohérent et complet. Il convient d'éviter l'adoption de textes de manière morcelée, ciblant certains acteurs, au risque de ne pas voir adopter plusieurs décrets.

Une vue globale est à, systématiquement, adopter.

L'implication des mutuelles pour la couverture santé universelle influe sur les autres garanties du socle de protection sociale: la sécurité élémentaire du revenu pour les enfants, des rentrées pour les citoyens en âge actif et, enfin, des retraites pour les personnes âgées⁵.

Le droit doit être adapté afin de ne pas limiter de telles opportunités.

EN BREF: une troisième pierre à l'édifice

La reconnaissance juridique du mouvement mutualiste, avec comme balises:

- le caractère obligatoire de l'adhésion,
- une délégation de gestion permettant de passant du prospectif à l'effectif;

avec un dispositif cohérent et complet:

- établissement du cadre juridique de la protection sociale dont une des « branches » est la couverture santé,

⁵ D. Niyonkuru, 2018. [Pour la dignité paysanne: expériences et témoignages d'Afrique, réflexions et pistes méthodologiques.](#)

- définition dans celui-ci, sur base d'un « Mapping », des acteurs en présence et de leurs fonctions,
- élaboration des textes législatifs, y inclus d'application, de concert pour une cohérence et une articulation.

5. Les ressources financières, les dépenses, leur contrôle

5.1. La gestion globale, une solution pour l'adéquation entre ressources financières et dépenses.

- La protection sociale finançable

Un propos liminaire est central: «La protection sociale est finançable tenant compte des spécificités, des contextes nationaux, mais que pour ce faire, une volonté politique constitue une condition préalable indispensable.»⁶

- L'espace budgétaire à creuser

La notion d'espace budgétaire (notamment l'espace budgétaire alloué à la protection sociale et à la santé) a gagné en visibilité dans les discussions politiques nationales et mondiales; tous les pays doivent prendre en considération lorsqu'ils cherchent le moyen de progresser vers la protection sociale universelle et la couverture santé universelle.

Il s'agit d'une priorité clé que ce soit pour créer ou élargir un tel espace ou encore, le préserver face aux mesures d'austérité.

Sont à arrêter formellement:

- une gestion globale articulant plusieurs sources;
- les cotisations, qui sont à la base du mécanisme de solidarité (cotisations sociales);
- les contributions de l'Etat: programmes nationaux, subsides, taxes.

La possibilité d'apporter davantage de ressources budgétaires pour la protection sociale et la santé par l'introduction de mécanismes de «financement innovants».

A ne pas perdre de vue:

- une intégration des mécanismes de financement est décisive pour en assurer l'efficacité et l'efficience;
- la «gestion» doit se faire de manière collégiale, avec des échanges avec les acteurs de la mise en œuvre de la protection sociale et de la couverture santé, entre autres, l'Etat, les citoyens représentés par les mutuelles, les prestataires de soins.

Deux impératifs en termes de financement pour une véritable opérationnalisation du système.

- Un financement du mouvement mutualiste

Une des lignes directrices est que l'État doit intégrer dans son budget, un financement des mutuelles sous la forme, par exemple, d'un fonds d'appui afin de leur permettre de remplir les fonctions.

⁶ Conférence internationale «[Le pari de la mutualité pour le XXIe siècle](#)».

Deux remarques peuvent être formulées à cet égard.

- Premièrement, il est établi que les frais d'administration des mutuelles sont inférieurs à ceux des assurances privées à but lucratif.

L'assertion selon laquelle «Les mutualités sont coûteuses et que d'autres acteurs, le secteur privé par exemple, pourrait faire le travail de manière plus efficace» ne résiste pas à l'analyse⁷.

- Deuxièmement, les faiblesses du mouvement mutualiste dont il est conscient s'expliquent de manière structurelle:

Le bénévolat limite la professionnalisation des organes de gestion et l'autofinancement (quasi) total entrave la consolidation du secteur;

Un financement aux mutuelles permet de remédier à ces faiblesses, en dotant les mutuelles des moyens nécessaires pour un renforcement de la professionnalisation de la gestion (personnel permanent, formé, etc.) et en permettant un changement d'échelle dans différentes dimensions (structuration nationale, élargissement de l'offre de soins, recours à un outil de gestion informatisé, etc.).

- La détermination d'un paquet de soins obligatoire, avec un plan de financement progressif de la protection sociale universelle et la couverture santé universelle:

L'extension de la protection sociale, dont l'assurance maladie, et le développement du mouvement mutualiste sont des investissements dans le capital social et le capital humain aux retombées positives sur l'économie.

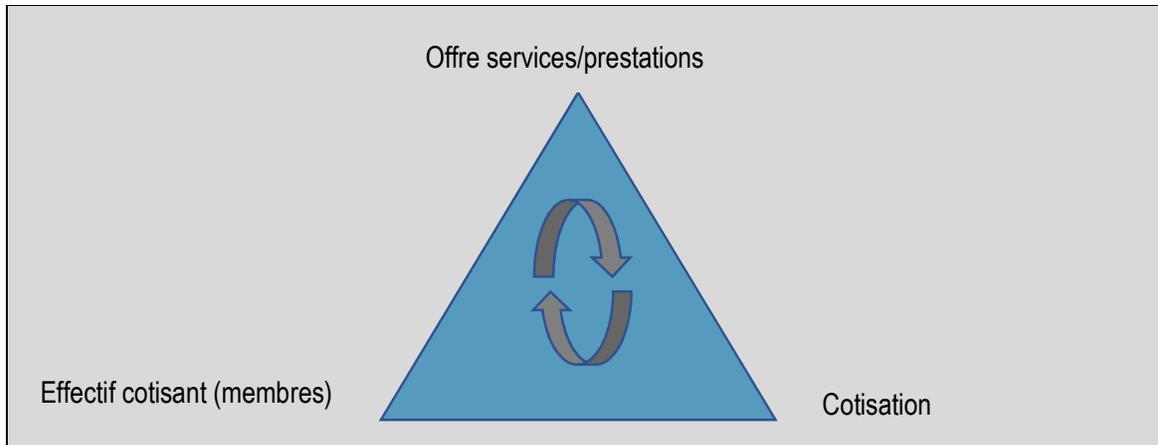
15

Ils impliquent un «séquençage» des actions, accompagné de l'évaluation de l'impact escompté à chaque étape:

- une analyse actuarielle des options d'extension de la couverture maladie à toutes les couches de la population identifiant les options de primes, les services garantis, exclus, les plafonds, etc.;
- un paquet de soins obligatoire et son coût en adéquation avec l'espace budgétaire;
- une évaluation de la qualité des prestations et l'efficacité des soins de santé ». La qualité des prestations est un corollaire à la prise en charge de celles-ci.

Le mouvement mutualiste est en mesure d'y contribuer. Il dispose d'une importante expertise en matière d'estimations financières de l'offre de services / prestations et de la couverture des frais de gestion pour fixer les trois points d'un triangle (voir graphique).

⁷ Solidaris - Direction Etudes – Belgique. Les frais d'administration des mutuelles tendent à être de 3,53 pour cent, alors que ceux du secteur privé lucratif qui s'évertue à ne gérer que les «meilleurs risques» sont de 15,9 pour cent.



5.2. Les mutuelles, des organes responsabilisés financièrement

La responsabilité financière des mutuelles est un mécanisme visant à les responsabiliser dans l'évolution des dépenses, entre autres, de santé; elle peut être appréhendée à deux niveaux:

- dans le cadre du système général de protection sociale au sein duquel les mutuelles sont des organisations de gestion déléguée;
- dans le cadre de la gestion des cotisations des affiliés par les mutuelles.

16

Les mutuelles se doivent, ainsi, de déployer:

- Une gestion comptable et financière performante;
- Un système de «surveillance» de leur gestion financière:
 - contrôle interne,
 - audit interne chargé d'évaluer le bon fonctionnement, l'efficacité et l'efficience du contrôle interne,
 - gestion des risques.

Un contrôle externe est, par ailleurs, exercé par l'Etat sur les mutuelles afin de veiller à leur juste administration dans le respect de l'éthique mutualiste et des intérêts solidaires de leurs adhérents. Ce contrôle est à la fois réglementaire, comptable et financier.

Pour en assurer pleinement la charge, une «tutelle» et des organismes de contrôle des mutuelles sont mis en place de même que des indicateurs clés.

EN BREF: une quatrième pierre à l'édifice

- Le financement de la protection sociale pour un investissement dans le capital humain et social, aux retombées positives sur l'économie, avec:
 - la fixation de l'espace budgétaire;
 - l'articulation des mécanismes de financement par une gestion globale.
- Deux impératifs considérables -

- l'intégration dans le budget établi d'un financement des mutuelles,
- un séquençage des actions accompagné de l'évaluation de l'impact escompté, incluant les options d'extension de la couverture santé, la définition d'un paquet de soins obligatoire en adéquation avec l'espace budgétaire déterminé et, l'évaluation de la qualité des soins;
- Des mécanismes de responsabilité financière des acteurs et, plus spécifiquement, des mutuelles et un encadrement réglementaire, comptable et financier.

6. Gouvernance: démocratie mutualiste, partenariat avec l'offre

6.1. Quelle gouvernance ?

Impliquer les citoyens, leur donner la parole et un droit de vote (et de décision) dans les instances des mutuelles font partie intégrante du «vivre la démocratie au sein des mutuelles».

- Une contribution par une participation dans les instances, un mouvement mutualiste pour et par les citoyens.

Dans une mutuelle, tous les membres ont les mêmes droits et les mêmes obligations; ils ont, entre autres, le droit de participer, directement ou indirectement, aux différentes instances de décision (pour ne citer que, l'Assemblée Générale et le Conseil d'administration):

- Une telle approche participative se traduit par une gouvernance qui garantit aux membres la participation aux prises de décision et la possibilité de contrôler le fonctionnement de leurs mutuelles.

La préservation d'une telle proximité est essentielle même lorsque la taille des mutuelles s'agrandit ou les niveaux de structuration se multiplient (à savoir, sections locales, unions régionales, fédérations nationales);

- Par ailleurs, les règlements seuls ne suffisent pas.

Une gestion transparente et un plein exercice par les membres de leurs droits leur permettent de comprendre et de prendre leurs responsabilités, dans les différentes instances, en connaissance de cause.

Des formations à destination des élus et des communications doivent être organisées régulièrement.

- De mouvement social à mobilisation sociale: la valeur ajoutée du mouvement mutualiste à privilégier.

La mobilisation sociale implique de planifier des activités pour atteindre, influencer, engager tous les segments et secteurs concernés de la société afin d'atteindre le but commun, qu'est la protection sociale universelle (avec la couverture santé universelle).

Eu égard à ce qui précède, il faut rappeler que les organisations mutualistes permettent de toucher et de sensibiliser une grande partie de la population considérant:

- qu'elles disposent d'un fort ancrage local et sont proches des citoyens;
- que «tantôt porteuses d'ambitions et de solutions, tantôt éclareuses et lanceuses d'alerte»⁸, les mutuelles sont reconnues par les citoyens et ont leur confiance;
- que les mutuelles ont un rôle de «corps intermédiaires», entre les autorités et les citoyens qui permettent aux unes de se faire comprendre, et aux autres de se faire entendre.

⁸ T. Beaudet, L. Perron. 2018. *La mutualité* (collection Que sais-je). PUF.

- Les mutuelles sont en mesure de prendre en charge et de mettre en œuvre un vaste programme de mobilisation sociale. Les dirigeants locaux, les leaders communautaires, les syndicats, les organisations professionnelles influant, également, sur les politiques sociales et sanitaires, doivent être amenés à participer aux stratégies de mobilisation sociale déployées.

6.2. Quel impact concret de ce mode de gouvernance ?

Le mouvement mutualiste apporte une contribution, fort de son mode de gouvernance qui lui est propre:

- le développement global du mouvement mutualiste au niveau d'un État joue un rôle non négligeable pour l'effectivité des décisions en matière de protection sociale et de santé;
- le mouvement mutualiste est un précieux allié de l'Etat pour la mise en œuvre du dispositif de protection sociale et de santé mais, aussi pour son implémentation et, in fine, son suivi et son évaluation.

6.3. Partenariat avec l'offre de soins

Le mouvement mutualiste vise à offrir à ses affiliés l'accès à des prestations de santé de qualité, au moindre coût. Il s'inscrit dans un cadre de collaboration entre les autorités sanitaires, les prestataires de soins et les usagers. Ces acteurs doivent:

- s'engager dans un dialogue structuré afin que les modalités d'application soient adaptées aux attentes et contraintes de chaque partie-prenante;
- appliquer les procédures sur lesquelles ils s'accordent;
- s'accorder sur les outils et les méthodes les plus efficaces pour parvenir à une couverture universelle: tiers payant, attestations de soins, facturation, carnet de mutualiste, etc.

L'Etat a un rôle central en posant le cadre d'une telle collaboration multipartite et, ainsi, en assurant la concertation à l'échelon national, les négociations en vue de conventionnements et de tarifs communs sur l'ensemble du territoire et, à terme, une «portabilité» des prestations.

EN BREF: une cinquième pierre à l'édifice

- La force du mouvement mutualiste, allié de l'État et des administrations, pour des décisions inclusives relatives à la protection sociale et la santé de même que la mise en œuvre effective des dispositifs adoptés;
- Le travail de mobilisation sociale des mutuelles, véritables «tiers de confiance» pour les citoyens;
- L'implémentation d'un cadre de collaboration et de concertation multipartite pour l'accès à des prestations de santé de qualité, avec des tarifs négociés, des conventions nouées et des évaluations.

7. Les mutuelles, des acteurs de protection sociale et de santé, de A à Z

Dans le dessein de répondre aux besoins sociaux, d'être au plus proche des citoyens et d'améliorer l'accès aux soins et aux services sociaux et de santé, les mutuelles développent des activités sociales, sanitaires et médico-sociales formant de véritables «réseaux socio-sanitaires».

La mise en place de tels réseaux socio-sanitaires s'inscrit, en effet, dans la lignée des principes fondateurs des mutuelles:

- la conception du mouvement mutualiste de l'avenir de la protection sociale et de la couverture santé passe par la prise en compte de l'ensemble des dimensions de la santé ainsi que par l'intégration des dispositifs afin d'accompagner les citoyens tout au long de la vie, avec une attention particulière lors des moments de vulnérabilité;
- des soins et des services de qualité, des coûts maîtrisés, une attention accrue à la prévention et la promotion de la santé.

L'objectif est d'arriver à une prise en charge globale et intégrée.

Quelques détails:

- Au-delà de la conception dichotomique public/privé

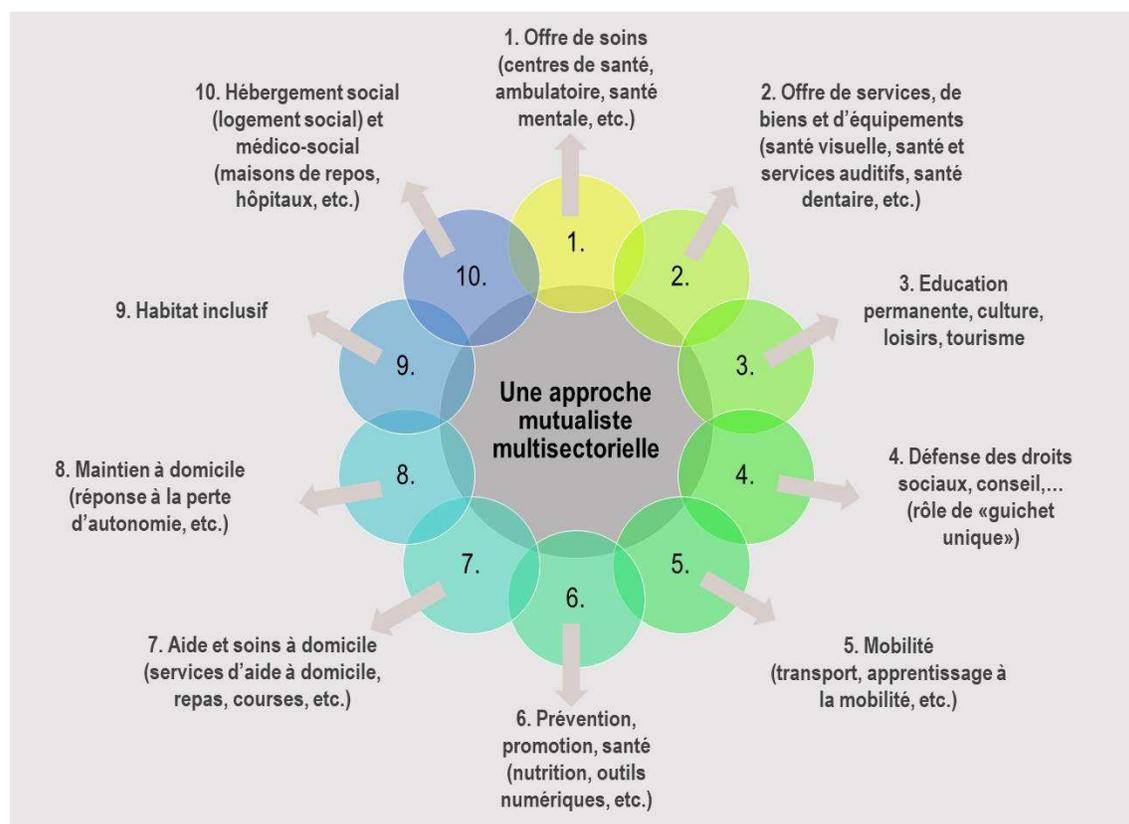
21

Bien que de nature privée, la mutuelle est un «service d'intérêt général»:

- le mouvement mutualiste œuvre à la mise en place d'une offre de soins sur base du principe de solidarité et sans but lucratif;
- aucune vocation commerciale n'est poursuivie.

- Des prestations diversifiées, innovantes, de qualité, accessibles et au meilleur prix

Le mouvement mutualiste, acteur social et politique, propose une grande diversité de prestations avec son réseau socio-sanitaire étendu. Une représentation graphique en dix points nous permet d'illustrer les domaines d'activité des mutuelles (voir graphique page suivante).



EN BREF: une sixième pierre à l'édifice

La promotion de l'intervention du mouvement mutualiste, aux multiples facettes, pour un accompagnement tout au long de la vie et le bien-être social, physique et psychique des citoyens.

8. Capitalisation des pratiques d'Europe, d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine: partenariat mondial en vue.

8.1. Région Europe

8.1.1. La Belgique, hôte du Forum mondial de la sécurité sociale 2019

«Faire du développement durable une priorité politique», telle est l'affirmation faite par le Bureau Fédéral du Plan (BFP) dans une communication publiée à la fin du 1^{er} semestre 2019.

Un constat est posé d'emblée:

- La Belgique s'est engagée à atteindre les objectifs de développement durable - ODD. Or, sans des nouvelles mesures, beaucoup de ces objectifs ne vont pas être atteints. Les services publics fédéraux ont à leur actif des réalisations concrètes, malgré le manque d'impulsion politique, de 2015 à 2019, pour réaliser ces ODD.
- D'autres politiques sont nécessaires.

L'engagement mutualiste:

- «Face aux dérèglements économiques, sociaux, politiques, environnementaux qui ne cessent de détruire nos conditions d'existence, certains font le choix du « chacun pour soi »; nous faisons celui de la solidarité et de l'intelligence collective.»⁹
- Solidaritas¹⁰, membre de l'AISS, a initié un groupe de réflexion sur l'avenir de la sécurité sociale en Belgique composé de spécialistes de la protection sociale d'horizons divers (mutualistes, syndicalistes, hauts-fonctionnaires des institutions publiques de sécurité sociale, professeurs d'université, etc.). L'idée de rédiger un manifeste pour une refondation de l'État social et écologique a, dès lors, émergé.

«L'État social n'est pas le problème mais la solution» aux défis qui sont devant nous et la sécurité sociale est le ciment d'un État à sans cesse consolider.

Tenant compte des dimensions européennes et internationales qui sont étroitement imbriquées, l'appel est lancé pour une Europe sociale et écologique avec un «Traité de convergence sociale et fiscale». Et, à l'heure où le droit à la sécurité sociale n'est pas

⁹ « [Manifeste pour un nouveau pacte social et écologique](#) », 2018.

¹⁰ Solidaritas est la première mutualité francophone de Belgique et couvre à l'échelle du pays 30 pour cent de la population soit plus de 3 millions d'affiliés. Solidaritas, dans une logique d'anticipation de l'avenir du métier mutualiste et de réponses aux besoins de la population, développe ses activités selon trois objectifs fédérateurs.

- 1) En étant un gestionnaire incontournable de l'assurance maladie, Solidaritas assure le remboursement, auprès de ses affiliés, de plus de 7 milliards d'EUR de prestations en santé. De cette mission de service public naît sa vision profondément enracinée de l'intérêt général.
- 2) En étant un prestataire *full service*, Solidaritas protège, efficacement, ses affiliés en leur proposant une couverture complémentaire en santé pour plus de 130 millions d'EUR remboursés et s'inscrit dans une approche globale de la santé en développant une offre sanitaire et médico-sociale de proximité (réseau d'établissements hospitaliers, plus de 2 000 lits, 65 polycliniques, 32 magasins d'optique, 17 centres de planning familial, des services à domicile, etc.).
- 3) En étant un acteur social et citoyen, Solidaritas s'appuie sur un réseau associatif à l'écoute des besoins des citoyens, tout au long de leur vie.

encore une réalité pour plus de 70 pour cent de la population mondiale, le chemin à parcourir pour une véritable justice sociale à l'échelle globale demeure encore long et impose une convergence de toutes les politiques pour les ODD 1.3 (protection sociale universelle), 3.8 (couverture sanitaire universelle), 5.4 (égalité entre les sexes), 8.5 (promotion du travail décent) et 10.4 (plus grande égalité).

8.1.2. Collaboration mutualiste multiforme: des alliances multi-acteurs et des coalitions intermutualistes aux revendications et plaidoyers politiques marqués.

Le mouvement mutualise en Europe ne se limite pas à des organisations nationales aux échanges ponctuels.

Il s'unit, se réunit, agit et plaide pour une reconnaissance de l'économie sociale dont les mutualités font, pleinement, partie et de ses traits distinctifs dont, notamment, la lucrativité limitée¹¹, etc. Mais, également, il se mobilise sur des thèmes clés:

- les mutualités posent et imposent la santé au cœur d'une Europe sociale;
- elles demandent une protection sociale accrue et une politique de santé renforcée afin, entre autres, d'éliminer les inégalités par la réalisation du socle européen des droits sociaux;
- les investissements sociaux sont à renforcer dans le cadre d'une gouvernance économique et sociale;
- une stratégie globale de l'UE en matière d'ODD guidant les actions de l'UE et de ses Etats membres et sa concrétisation est mise à l'agenda.

8.2. Regard croisé région Europe/région Afrique

A la découverte d'une coopération renforcée entre les acteurs du mouvement mutualiste africain et européen pour une dynamique internationale, sous la coupole de l'Association Internationale de la Mutualité (AIM).

La «Plateforme de Lomé» est le résultat d'un processus de réflexion et de rédaction collectives des différents acteurs concernés par la promotion des mutuelles mené, à la fois, à partir de l'Afrique et de l'Europe.

La Plateforme est un document porté par le mouvement mutualiste africain et soutenu par le monde mutualiste international. Elle reprend un appel à la mobilisation qui est adressé à une série d'organisations supranationales et régionales ainsi qu'aux décideurs politiques des pays africains.

«Des conditions doivent être posées pour que les mutuelles puissent jouer un rôle déterminant dans l'extension de la protection sociale universelle qui est un droit humain.»

¹¹ Comité économique et social européen. Avis [Vers un cadre juridique européen adapté pour les entreprises de l'économie sociale.](#)

En sa qualité d'un des «porteurs de cette plateforme» et d'un des réseaux formant «Comité de suivi de la Plateforme de Lomé» dont PASS¹², MASMUT (Mon Assurance Mutualiste, réunissant trois mutualités belges¹³, trois ONGs belges¹⁴, plusieurs plateformes mutualistes africaines nationales et régionales) vise à soutenir «Le rôle des mutuelles de santé pour la réalisation des ODD et de la couverture santé universelle» dans huit pays d'Afrique de l'Ouest et Centrale (Bénin, Burkina Faso, Burundi, Guinée, Mali, République Démocratique du Congo, Sénégal, Togo) de même que dans la zone de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et avec une initiative pour l'Afrique Centrale¹⁵.

Dans les pays africains, des actions de plaidoyer, de communication, de diffusion, sont entreprises sur les trois axes structurants afin de parvenir à des systèmes de protection sociale en santé: 1) la volonté politique en faveur du mouvement mutualiste est marquée, 2) une adhésion obligatoire est instaurée et 3) les mutuelles sont des organismes de gestion déléguée dans un système articulé et intégré reposant sur des « liaisons ».

Au niveau international, un plaidoyer est, aussi, mené: une demande de soutien au processus mis en place est faite auprès des institutions internationales et régionales, considérant qu'avec l'AISS comme signataire, les démarches sont lancées.

8.3. Région Asie

Des mutuelles pour la construction d'une société d'harmonie: l'expérience de Rural Mutual Health Care (RMHC)¹⁶, à la réflexion des BRICS.

25

- Un processus pilote

Dans une analyse menée par la Banque Mondiale intitulée *Going universal – How 24 developing countries are implementing universal health coverage reforms from the bottom up*, les effets produits par le dispositif *Rural Mutual Health Care (RMHC)* ont été examinés.

En 2002, le gouvernement chinois a annoncé une politique nationale de santé pour les zones rurales. L'expérience de la RMHC a été menée en réponse à cette politique:

- la RMHC s'est avérée efficace pour réduire la pauvreté;
- la RMHC a augmenté la probabilité d'une consultation ambulatoire de 70 pour cent et réduit la probabilité d'automédication d'une proportion similaire, avec toutefois, des nuances (les affiliés appartenant aux groupes de revenus les plus faibles et les plus élevés ont connu la plus forte augmentation des consultations chez les médecins de village, tandis que le groupe à revenu moyen a connu la plus forte augmentation de l'utilisation des services de soins de santé au niveau des cantons);
- les résultats montrent que la RMHC a eu un effet positif sur l'état de santé des affiliés.

¹² Le programme [PASS](#) représente, à titre illustratif, un autre réseau.

¹³ Mutualité Chrétienne, Mutualité Solidaris, Mutualité Libre.

¹⁴ WSM, SolSoc, Louvain Coopération.

¹⁵ [Plateforme des Acteurs Mutualistes d'Afrique Centrale](#) (PAMAC).

¹⁶ Yip, W.; Wang, H; Hsiao, W. [The impact of Rural Mutual Health Care on access to care: Evaluation of a social experiment in rural China.](#)

- Des mutuelles mises en place par ailleurs

L'approbation en 2016 de «licences» par la *China Insurance Regulatory Commission* (CIRC) pour la création de trois mutuelles d'assurance (Zhonghui Property Mutual, Huiyou Construction Property Mutual et Xinmei Life Mutual) a été saluée comme «une volonté des autorités chinoises de reconnaître l'assurance mutualiste comme un acteur du système»¹⁷.

Le mouvement vers une diversité des formes d'assurer est en marche et doit être poursuivi.

- Une préoccupation pour l'ensemble des BRICS (Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud)

La protection sociale, la couverture santé universelle et les investissements sociaux figurent en haut des priorités des BRICS. Un rapport de l'AISS l'a, d'ailleurs, démontré. Le mouvement mutualiste peut se révéler un atout majeur répondant aux besoins sociaux. Un échange d'informations sur la mise en place du mouvement mutualiste constitue une piste à saisir dans le cadre du Bureau de liaison virtuel¹⁸.

8.4. Région Amérique Latine

Argentine et Uruguay, des pionniers

26

En Amérique latine, comme sur les autres continents, l'économie sociale et le mouvement mutualiste sont une réalité tangible, notamment en Argentine et en Uruguay.

L'échange d'expériences et l'exploration de synergies autour de différents thèmes est, dès lors, une perspective centrale:

- la reconnaissance des principes, valeurs et formes de fonctionnement du mutualisme avec une institutionnalisation dans des cadres légaux;
- la mesure de la qualité des soins et de son financement;
- la mise en place de solutions numériques;
- le développement de réseaux socio-sanitaires par les mutuelles.

EN BREF: une septième pierre à l'édifice

Dans toutes les régions explorées et de façon croisée entre celles-ci, le mouvement mutualiste est un «transformateur social» engagé en faveur des objectifs de développement durable (ODD) et de leur concrétisation effective, en contribuant à la lutte contre les inégalités, l'éradication de la pauvreté, l'atteinte d'une protection sociale universelle et d'une couverture santé universelle.

Si elles sont des acteurs historiques, les mutuelles demeurent, profondément ancrées dans la

¹⁷ www.icmif.org/global-mutual-insurance-federation-welcomes-approval-three-mutual-licences-china.

¹⁸ www.issa.int/fr/topics/brics/introduction.

modernité et sont porteuses de solutions d'avenir: initiatives pour la fondation, la refondation, d'un « Pacte social et écologique », renforcement de coalitions intermutualistes nationales et transnationales, actions de proximité, offre de soins et de services, solutions innovantes dont technologiques tournées vers les citoyens et la solidarité... Autant d'actions à haute-valeur ajoutée sociale, pour un mieux-vivre des citoyens et non plus seulement un pouvoir-vivre.