



4^e Rencontre Ipse
à Lisbonne les 23 et 24 avril 2015

Foliocollection
2^{ème} Partie

Les acteurs de la protection sociale en Europe
face aux grandes mutations de ce XXI^e siècle

- TROISIÈME SESSION
- QUATRIÈME SESSION
- REMARQUES PROSPECTIVES



L'institut de la protection sociale européenne Ipse *en coopération avec son adhérent* l'association mutualiste portugaise Montepio Geral



L'Ipsse tient à remercier Lusitania, société filiale du Groupe Montepio, pour leur accueil remarquable et leur soutien précieux apportés à l'organisation de cette 41^e Rencontre Ipse et au premier chef José Alberto Pitacas, directeur à l'association mutualiste Montepio Geral et administrateur de l'Ipsse.



L'institut de la protection sociale européenne Ipsse **en coopération avec son adhérent** l'association mutualiste portugaise Montepio Geral



Lieu de la 41^e Rencontre Ipse :
Auditorio António Costa Leal – Edifício Lusitania . Rua do Prior, 6 (Lapa), Lisboa

SOMMAIRE - 2^{ème} partie

Troisième session : Des acteurs sociaux requalifiés

La sécurité sociale dans le contexte des politiques d'austérité

Fernando Marques, *Economiste au cabinet des études de la CGTP-IN* 5

La sécurité sociale, l'assurance sociale : nouveaux périmètres et universalité

João Carlos Loureiro, *Professeur en Droit à l'Université de Coimbra* 7

La Mutualité : acteur de la protection sociale face aux mutations de ce XXI^e siècle

Jean-Marc Laasman, *Directeur du service Etudes de la mutualité belge Solidaris* 18

Un nouveau champ social possible ?

Maria Helena André, *Directrice du bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), BIT* 25

Quatrième session : Le partenariat, condition existentielle pour les entreprises de la protection sociale solidaire

Coopérer aujourd'hui pour exister demain

Pedro Bleck da Silva, *Montepio Geral, Président du groupe de travail « Mutualité » de l'AIM* 29

Vivre ensemble entre opérateurs en concurrence : l'opportunité européenne

Luc Roger, *Directeur général de la coopérative européenne Fondo Salute* 32

Agir en transfrontalier : de nouvelles compétences à mettre en place

Jean-Philippe Poulnot, *Responsable des partenariats politiques, membre du CA du groupe UP* 35

Débat avec la salle 38

Remarques prospectives 41

Gabrielle Clotuche, *Co-présidente du Conseil d'orientation de l'Ipsse, ancien directeur de la sécurité sociale en Belgique*

Otto Kaufmann, *Vice-président de l'Ipsse, chercheur à l'Institut Max Planck de droit social*

Foliocollection 4^e Rencontre Iypse à Lisbonne



TROISIÈME SESSION : Des acteurs sociaux requalifiés



Fernando Marques,

Economiste au cabinet des études de la CGTP-IN

La sécurité sociale dans le contexte des politiques d'austérité

La politique d'austérité au Portugal et ses implications en matière de sécurité sociale

Le plus important sont les conséquences de la politique d'austérité sur la sécurité sociale. Comme il a été dit

« Le système non contributif a été plus directement et plus profondément touché par la politique d'austérité »

dans la session précédente, nous avons essentiellement deux systèmes principaux : un système non contributif, qui s'adresse surtout aux personnes vulnérables et qui est financé par les impôts, et un système contributif.

Le système non contributif a été plus directement et plus profondément touché par la politique d'austérité, avec une chute terrible du nombre de bénéficiaires touchés. En grande partie, cet impact plus direct et plus profond est lié à un modèle de financement qui repose sur des impôts et sur une logique de politique d'austérité pour réduire les dépenses. Mais il a révélé - c'est une leçon qui peut être tirée - la vulnérabilité des systèmes de sécurité sociale qui sont fondés sur les impôts. Notre

« un rapport du FMI intitulé « Repenser un État » où le modèle de référence est un modèle anglo-saxon, qui voit toute dépense qui ne soit pas adressée aux pauvres comme un gaspillage »

système ne repose sur les impôts que dans cette partie du non contributif.

Dans la partie contributive, qui dépend des contribu-

tions, comme son nom l'indique, à la sécurité sociale, l'accent est mis sur les pensions et sur la réduction de la sécurité sociale des chômeurs.

Le problème de la sécurité sociale doit être envisagé sous une perspective plus large puisque, à partir de l'automne 2012, il a été explicitement traité du point de vue d'une réforme de l'État. Ironiquement, le gou-

vernement portugais a demandé au Fonds monétaire international (FMI), une institution de la Troïka, de présenter un rapport sur la reconfiguration de l'État. Ils ont présenté un rapport intitulé « Repenser un État » où le modèle de référence est un modèle anglo-saxon, l'ennemi des politiques universalistes, qui voit toute dépense qui ne soit pas adressée aux pauvres comme un gaspillage. Bien qu'il précise que l'objectif est de réduire les dépenses publiques (à l'époque, le but annoncé par le gouvernement était une réduction de 10% des dépenses publiques), le résultat de ce rapport n'est pas tellement la réduction des dépenses publiques, mais plutôt la réduction des dépenses sociales.

Nous sommes en 2015, nous sommes dans une période post-Troïka mais avec de l'austérité, nous sommes dans une période pré-électorale. La sécurité sociale est un sujet de débat assez polémique. Les deux principales questions qui se posent dans ce domaine sont, d'une part, une réduction permanente des pensions, qui ne serait plus liée à la période de la crise, mais à une extension de la crise et, d'autre part, de mon point de vue encore plus inquiétant, la réduction de notre taux de cotisation, avec l'argument qu'il est nécessaire de réduire les coûts salariaux pour créer des emplois et augmenter la compétitivité. Je suis très critique à l'égard d'une telle proposition (de baisser le taux de cotisation) car, à mon avis, cela va remettre en cause la nature de la sécurité sociale contributive, même si par la suite il y a des sources de financement via les impôts. Ce sont les aspects qui me semblent plus importants à retenir dans le cadre de l'expérience portugaise.

Quelles sont les perspectives ?

La dette publique et les dépenses sociales est le point qui crée plus de contraintes car nous sommes l'un des pays dont la dette publique est la plus élevée, avec

la Grèce et l'Italie. Notre dette publique est d'environ 130% du PIB. Nos charges afférentes à la dette représentent 5% du PIB et cela représente plus de 5% de ce que nous dépensons en termes de soins de santé. Par conséquent, le grand problème auquel nous sommes

confrontés est de savoir comment réduire la dette publique, en sachant

rité sociale sont la croissance économique, la croissance des salaires et la croissance de l'emploi. Le Portugal a été affecté par la crise et c'est là que les problèmes fondamentaux se posent.

« Notre dette publique est d'environ 130% du PIB »

qu'il y a des contraintes européennes en raison de la nouvelle gouvernance économique, d'une part, et en raison du traité budgétaire qui exige que, dans vingt ans, la dette publique passe du seuil actuel de 130% à 60% du PIB.

Ce qui me semble fondamental pour l'avenir, c'est la création d'emploi, augmenter le taux d'emploi et, d'autre part, la nature des emplois créés, c'est à dire la qualité des emplois créés. Et là il y a des difficultés, des difficultés de la part de l'Europe à augmenter le taux d'emploi, et des difficultés, par exemple, au Portugal, pour certains groupes d'âge. Chez les jeunes et dans le groupe d'âge des 55-64 ans, le taux d'emploi est très faible. Une personne sur deux dans le groupe d'âge des 55-64 ans se trouve en dehors du marché du travail. Cela n'arrive pas pour des raisons de santé. Il n'y a pas de raisons de santé pour que la moitié de cette population n'ait pas sa place dans le marché du travail.

La position des autorités européennes sur la réduction de la dette publique est de faire un remboursement moyennant des soldes budgétaires élevés qui, en supprimant la partie des intérêts, puissent baisser la dette publique (ce qu'on appelle le solde budgétaire primaire), d'une part, et d'autre part, obtenir des recettes par le biais des privatisations.

Quelles perspectives et quel modèle de sécurité sociale?

À mon avis, il s'agit de la question clé car, que les sociétés soient libérales ou qu'elles aient un modèle plus ou moins anglo-saxon, il y aura toujours une dimension sociale. Mais quel modèle alors ? Le modèle du FMI est une sécurité sociale adressée aux pauvres, dont l'argument est présenté comme suit : comme il y a un manque de ressources, il faut réduire la sécurité sociale publique et la canaliser vers ceux qui en ont besoin. Cet argument fonctionne bien au niveau de l'opinion publique, mais il est simpliste.

« lorsque l'on veut réduire le taux de cotisation à la sécurité sociale en invoquant des raisons de compétitivité, on affecte les moyens de financement de la sécurité sociale et on place la compétitivité devant d'autres valeurs telles que la cohésion sociale »

Je ne vais pas discuter la question d'un point de vue économique, si les soldes primaires très élevés sont réalistes ou pas et les conséquences d'une telle démarche sur la croissance économique parce que la question clé, pour moi,

est de savoir comment concilier ces contraintes avec la préservation de la sécurité sociale et la préservation d'un élément structurel du modèle social européen. Est-il possible de faire ces ajustements sans compromettre les dépenses sociales ?

Je peux vous donner deux ou trois exemples de la situation portugaise qui montrent que, parallèlement à la réduction des dépenses liées aux prestations sociales garanties par la loi (prestation de la sécurité sociale), on augmentait les dépenses avec des programmes d'aide sociale, qui ne reposent pas sur les droits des gens, qui ont un caractère d'assistancialisme et qui sont donc déterminés par choix, ne découlant pas des droits sociaux. Nous ne pouvons pas analyser la sécurité sociale uniquement selon un manque de ressources.

La deuxième question importante est de financer **la sécurité sociale contributive** - je dis contributive parce que le système non contributif dépend des impôts et je ne l'aborderais pas. La question essentielle est la question de la croissance économique. Il est crucial

deuxièmement, lorsque l'on veut réduire le taux de cotisation à la sécurité sociale en invoquant des raisons de compétitivité, on affecte les moyens de financement de la sécurité sociale et on place la compétitivité devant d'autres valeurs telles que la cohésion sociale. En plus (ce qui est encore plus choquant), ce n'est pas la valeur de la compétitivité en soi-même qui est placée devant, mais la valeur de la compétitivité/coût, ce qui n'équivaut pas à la compétitivité en général.

« ce remplacement d'un État social universaliste par un État assistancialiste est en jeu au Portugal et sans doute aussi dans d'autres pays de l'Union européenne »

d'avoir une croissance économique, particulièrement dans un contexte de vieillissement de la population, bien

que je ne crois pas que l'on puisse conclure que les difficultés - actuelles - de la sécurité sociale sont dues à la situation démographique. Elles sont dues à l'impact sur le système contributif d'une baisse des revenus des travailleurs et d'une forte augmentation du chômage. Les aspects fondamentaux pour la pérennité de la sécu-

Il en est de même pour ce projet ancien (et il y a une pression du secteur financier dans ce sens) d'introduire un plafonnement de cotisation, ce qui signifie que les cotisations à la sécurité sociale ne seraient versées que

jusqu'à un certain seuil du salaire, et après on ne cotiserait plus. Cela a un impact profond sur les recettes de la sécurité sociale. D'ailleurs, je suis convaincu que le plafonnement n'a pas été introduit au fil des années (étant donné qu'il est prévu dans la loi) en raison de l'impact qu'il a sur la sécurité sociale. Mais, actuellement, la question du plafonnement de la sécurité sociale est à nouveau à l'ordre du jour. Nous ne pouvons donc pas dire que la question est de savoir si c'est une question de ressources financières ou non. À mon avis, cette question est liée au modèle de sé-

curité sociale souhaité. Je pense que l'expérience de la sécurité sociale portugaise est très claire à ce sujet. Ce que l'on prétend, à mon avis, c'est tout simplement remplacer un État social plus ou moins universaliste (plus dans certains cas, moins dans d'autres), avec des prestations fondées sur des droits, par un État avec une certaine dimension sociale, mais dépendant des conditions de ressources, des conditions d'existence. C'est ce remplacement d'un État social universaliste par un État assistancialiste qui est en jeu au Portugal et sans doute aussi dans d'autres pays de l'Union européenne. ■



João Carlos Loureiro

Professeur en Droit à l'Université de Coimbra

La sécurité sociale, l'assurance sociale : nouveaux périmètres et universalité

Pour répondre à cette invitation dont le titre est en langue française – *La sécurité sociale, l'assurance sociale : nouveaux périmètres et universalité* –, je me limiterai à parcourir, dans le temps imparti, cinq étapes que j'ai associées, avec liberté et en guise de guide, à certains quartiers et monuments de Lisbonne :

a - d'abord, et étant donné le titre proposé, je commencerai par quelques approches conceptuelles autour de l'articulation entre la sécurité sociale et l'assurance sociale, ainsi que du terme universalité(s), en choisissant le Monastère des Hiéronymites et la Tour de Belém comme des symboles à vocation universelle ;

b - dans un deuxième temps, j'énoncerai certaines constances et mutations dans des questions clés qui marquent l'horizon dans lequel nous discutons le thème (par exemple, pour la pluriformité¹, Alfama, avec un nom arabe, et Madragoa, avec une présence africaine significative depuis quelques siècles) ;

c - dans un troisième temps, je parlerai des nouveaux périmètres importants en matière de sécurité sociale, où il existe encore un nombre significatif d'incertitudes. Nous pouvons donc prendre comme monument le Centre de recherche pour l'inconnu, de la Fondation Champalimaud, que vous visiterez, mais en espérant

que les signes de néo-darwinisme² social ne prospèrent pas ;

d - dans un quatrième temps, j'aborderai très brièvement la requalification des acteurs sociaux, (en profitant du 175^e anniversaire de Montepio, la suggestion pourrait passer par une visite du centre-ville de Lisbonne, où Montepio a son siège, prenant ensuite l'ascenseur de Santa Justa et montant, symboliquement, en quête de nouveaux horizons) ;

e - enfin, je conclurai cette étape, en prenant au sérieux le nom de ce quartier de Lisbonne - Lapa -, un mot polysémique qui renvoie à la fois à une grotte et à une personne ennuyeuse, en proposant une très brève réflexion sur la grotte et la protection sociale. Je souhaite aussi que ce petit tramway des idées, à Lisbonne, puisse être l'un de ceux qui parcourent les lignes de la fraternité et de la solidarité dans un monde également habité par ses antonymes, apportant pendant ce voyage des contributions, à son échelle, au débat en cours en ces temps difficiles de la « socialité ».

I - Approches conceptuelles

Étant donné le titre proposé, il importe de commencer par une brève clarification, en ciblant, pour l'instant, les termes sécurité sociale (en articulation avec les assurances sociales) et universalité.

« au Portugal, il n'y a pas de Code de la sécurité sociale »

1. Sécurité sociale : une proposition de définition

De quoi parlons-nous exactement quand nous parlons de sécurité sociale et d'assurance sociale ? En effet, si nous prenions comme point de départ la réalité portugaise, telle qu'elle est conçue par la Constitution (art. 63 de la Constitution de la République portugaise – CRP³) et juridiquement mise en œuvre, notamment à travers la loi-cadre sur la sécurité sociale⁴ (au Portugal, il n'y a pas de Code de la sécurité sociale⁵, contrairement à ce qui se passe, par exemple, en France⁶ ou en Alle-

« la sécurité sociale apparaît comme une réponse collective, généralement externalisée, à un ensemble de besoins socialement reconnus qui repose sur des cotisations, en espèces ou en nature, uniques ou périodiques, dépendant ou non de ressources propres ou dérivées »

magne⁷), nous n'aurions aucun doute à affirmer que le concept de sécurité sociale comprend les mécanismes traditionnels de la sécurité sociale, ramenés à la catégorie de prévoyance, car, en tant qu'opérateur inclusif, il abriterait également, inter alia, le domaine traditionnel de l'assistance sociale, c'est à dire, de l'aide sociale, qui représente aujourd'hui un droit. Toutefois, ceci étant une initiative promue par l'Ipse - Institut de protection sociale européenne, nous constatons rapidement que, malgré les influences communes et l'existence d'un dialogue européen, nous sommes confrontés à des différences claires dans notre passé et, en partie, dans notre projet commun qui, selon une belle image de George Steiner⁸, a été tissé dans les cafés de Lisbonne à Odessa, en passant par d'autres villes européennes, mais aussi en plongeant plus profondément, et pas toujours de façon pacifique, dans un carrefour de cultures, en particulier dans l'héritage judéo-chrétien et gréco-romain qui, sur ses rives méridionales, comprenait également un « cœur arabe »⁹. Plus récemment, nous nous souvenons des luttes sociales, en général du rôle du mouvement ouvrier, mais aussi des églises, dans le contexte de la question sociale traditionnelle, également connue comme la question ouvrière ou, en Allemagne, la question des travailleurs (Arbeiterfrage). Nous sommes l'Europe qui a construit l'État-providence (que je refuse voir disparaître), avec une diversité de modèles (au moins trois, selon les travaux d'Esping-Andersen¹⁰, et quatre, y compris l'Europe du Sud, selon la proposition de Maurizio Ferrera¹¹). Nous sommes l'Europe qui a développé, et développe encore, une économie sociale et solidaire, témoignée par les membres de l'Ipse, une Europe qui a connu un modèle d'économie bénédictin et franciscain¹¹ - dans ce dernier cas, il n'y a qu'à penser à la fondation des monts-de-piété (monti di pietà)¹³ comme un outil pour lutter contre la pauvreté et l'usure -, mais aussi

à la critique de Stuart Mill à la société capitaliste, qui maintenait une hiérarchie interne stricte, plus adaptée aux sociétés féodales, et qu'il fallait démocratiser au niveau interne¹⁴.

C'est donc dans cette Europe, tissée de convergences et de divergences, que nous devons trouver un langage commun. Vous comprenez certainement que, s'agissant d'une question préliminaire, je me limite à indiquer des voies et à proposer un concept de sécurité sociale, fondé sur une caractérisation matérielle qui me semble inévitable pour un travail de comparaison¹⁵. La première voie partirait d'en haut, avec l'analyse, au niveau des différentes Europes (je laisse maintenant de côté une approche globale, y compris la contribution de l'Organisation internationale du Travail¹⁶), des cadres réglementaires et de la compréhension du concept, allant du Conseil de l'Europe (perspective internationale) à l'Union européenne (un regard supranational). L'autre voie serait de passer en revue un ensemble d'États européens et, après une lecture du droit et de la doctrine, d'essayer d'analyser les deux expressions proposées par l'organisation de ce colloque. Nous constaterions, par exemple, que, en matière de soins de santé, la couverture des assurances sociales caractérise de nombreux pays en termes d'héritage bismarckien (l'Allemagne, mais aussi la France ou la Belgique), mais pas le Portugal, qui a choisi un service national de santé¹⁷, dans le sillage de la solution britannique.

Vu que je ne pourrais pas parcourir ces différentes voies, permettez-moi de proposer un concept large et typologique (non définitoire) de sécurité sociale, qui puisse être utilisé dans la tâche complexe de comparaison juridique¹⁸. Ainsi, la sécurité sociale apparaît comme une réponse *collective*, généralement externalisée, à un ensemble de besoins socialement reconnus (une « situation de besoin »¹⁹), qui repose sur des cotisations, en espèces ou en nature, uniques ou périodiques, dépendant ou non de ressources propres ou dérivées. L'État et/ou d'autres entités publiques assument la fonction de prestataire ou de garant de soins, et ce sans préjudice pour d'autres entités qui veuillent assurer ces services, avec ou sans but lucratif, comme couverture primaire ou secondaire (complémentaire), visant résoudre des déficits, en termes de revenus (dans ce cas, par le remplacement total ou partiel, fondé sur un critère de garantie d'un minimum ou du niveau de vie) ou de soins, qui surviennent ou non dans le cadre de la profession, de la famille ou d'autres sphères d'interaction sociale, en utilisant des techniques spécifiques (par exemple, la prévoyance) et une pluralité éventuelle de moyens de financement. Il y a un ensemble de domaines typiques, en commençant par la prévoyance et l'assistance sociale, mais aujourd'hui, nous ne pouvons pas ignorer la sphère de la compensation ou de

l'indemnisation sociale et de la promotion sociale, par exemple, avec l'investissement dans la formation professionnelle et le recyclage²⁰.

À partir de cette approche matérielle de la sécurité sociale, je fais une lecture inclusive du concept, en comprenant également les assurances sociales, refusant donc les lectures en opposition.

La sécurité sociale qui, dans l'ordre juridique international, mondial (par exemple, la Déclaration universelle des droits de l'homme²¹ ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels²²) et européen (dans le cadre du Conseil de l'Europe, par exemple, la Convention européenne des droits de l'homme²³ et la Charte sociale européenne²⁴), est reconnue comme un droit de l'homme, et au niveau supranational (Union européenne²⁵) et national (dans de nombreux pays²⁶) s'exprime en termes de fondements juridiques, consolidant un ensemble d'obligations ou de devoirs positifs.

2. Universalité(s), titularité et accès : entre le système et les prestations

Quant à l'universalité, il y a plusieurs références, à savoir : le système de sécurité sociale, certains des sous-systèmes de protection et la perspective des prestations. Selon une perspective du *système pris dans son ensemble*, le principe de l'universalité s'applique, en règle générale, dans son sens le plus généreux. En utilisant l'exemple de la Constitution portugaise qui, contrairement à d'autres (par exemple, le *Grundgesetz*²⁷), établit un droit à la sécurité sociale, il s'agit donc d'un droit de tout le monde, y compris les étrangers et les apatrides²⁸ (portée subjective de la prestation). Mais deux questions se posent aussitôt : (1) l'accès des étrangers

exemple, la distinction entre le système de protection sociale de citoyenneté, qui regroupe les sous-systèmes de la solidarité, de l'action sociale et de la protection familiale, et le système de prévoyance³³). Ce dernier - système de prévoyance, fondé sur le modèle du travail - a, dès lors, une éligibilité qui repose sur la contributivité, en général avec des critères supplémentaires, c'est à dire, avec des périodes de garantie et, éventuellement, d'exigence d'un indice de professionnalisme.

En termes de *prestations*, il convient de noter que, et en articulant avec ce que je viens de dire, il n'est pas indifférent si un bénéficiaire (par exemple, les allocations familiales) est uniquement payable au titre de la prévoyance car, dans ce cas, il y a une *sélectivité par la contributivité*. En passant aux *prestations non contributives*, il y a deux voies d'accès : l'universalité pleine ou la sélectivité. L'éligibilité peut reposer sur l'universalité dans le sens traditionnel du terme, c'est à dire, la prestation existe pour tous ceux qui font partie d'une catégorie qui ne repose pas sur des critères économiques, même si ceux-ci peuvent être pertinents pour la modulation de la prestation (opposition entre les montants uniformes et variables, en particulier à la lumière d'un principe de familiarité³⁴) ou l'accès est sélectif, fondé sur l'état des ressources (*means test*), ou, comme il a déjà été désigné, sur une universalité « dans la mesure du nécessaire »³⁵. Dans ce dernier cas, il faudrait encore évaluer, mais le temps imparti ne le permet pas, s'il y a des contraintes ou non, s'il y a des critères spécifiques pour certaines prestations. Il convient de noter que même le domaine de l'aide sociale, fondé sur le besoin, est sous le feu, avec des voix qui proposent son remplacement par un revenu de base de citoyenneté (à ne pas confondre avec le revenu d'insertion sociale, au Portugal, en France, le revenu de solidarité actif³⁶), qui plongerait ses racines, entre autres, dans l'ouvrage de Thomas Paine³⁷ et dont le visage plus visible actuellement est Philippe van Parijs³⁸.

J'ai préféré souligner ici la question de la titularité du droit à la sécurité sociale en général et des diverses prestations en particulier, en laissant de côté l'utilisation de l'universalité en tant que source de financement (ou *comment on paie*) : par des impôts et par des contributions, en signalant que, même dans le domaine de la prévoyance, on trouve des formules de financement hybrides qui, parallèlement aux cotisations sociales, font appel à d'autres instruments³⁹.

II - (Certaines) circonstance(s) et mutations

Les circonstances et les mutations ne connaissent pas la rigueur des barrières chronologiques de la division des siècles. Ainsi, notre image actuelle ne peut pas unique-

« la centralité du travail qui a présidé à la construction de nombreux systèmes de sécurité sociale, un modèle du travail, est aujourd'hui confrontée à la crise d'une « république fondée sur le travail » »

en situation irrégulière aux prestations du système et sous quelles conditions²⁹ ; (2) les exigences plus strictes (exigence de périodes minimales de séjour, qui peuvent soulever des questions constitutionnelles³⁰) à l'accès à un ensemble de prestations. Il serait encore possible de distinguer entre l'universalité de la protection et l'*universalité de la couverture de l'État*³¹, en mettant de côté, dans ce dernier cas, les systèmes de remplacement de la couverture de base, mais pas les régimes complémentaires. En ce qui concerne les *sous-systèmes*, la question peut être analysée dans l'absolu, en utilisant soit les domaines typiques de la sécurité sociale identifiés par la doctrine (par exemple, la prévoyance, l'aide sociale), soit les réalisations spécifiques de chaque sous-système (dans le cas du Portugal³², par

ment être le résultat de cette décennie et demie écoulée dans le nouveau millénaire. La crise (« entropique »⁴⁰, c'est à dire, de sens) continue à avoir des impacts en termes de droits économiques, sociaux et culturels, pendant cette ère d'austérité (une « ère austère »⁴¹) où, pour citer Giorgio Agamben, nous assistons à une « normalisation de l'exception » et la réalité oblige à prendre au sérieux une « dogmatique de la pénurie (spéciale) »⁴³ et à repenser les principes juridiques (par exemple, la protection de la confiance⁴⁴). Mais il est important de construire des horizons qui vont au-delà de la prison de la financiarisation⁴⁵, qui s'est révélée incapable de faire face, de manière adéquate, aux risques systémiques.

D'une façon très brève, parler de la protection sociale exige aujourd'hui que nous tenions compte, pour récupérer une formulation traditionnelle, d'une série de questions, à savoir :

1) la deuxième ou la troisième *mondialisation*, en fonction du modèle de lecture adopté, qui a considérablement réduit la marge de décision des États nationaux, a aussi augmenté la circulation des travailleurs, approfondi les enjeux de la coordination et de l'harmonisation des législations, augmenté la précarisation et les perturbations mondiales des marchés ;

« sur le plan fonctionnel, l'une des pierres angulaires de la sécurité sociale a été la reconnaissance d'une fonction d'activation, en plus de la garantie de revenus, de sa redistribution et de la garantie d'un « minimum pour une vie digne » . »

teurs tels qu'Ulrich Beck⁴⁶, Niklas Luhmann⁴⁷ et Anthony Giddens⁴⁸, qui se reflète également dans les risques sociaux, une notion que je n'ai pas le temps de traiter en détail ici⁴⁹ et qui, outre certains aspects auxquels je ferais référence dans l'étape suivante, s'exprime aujourd'hui dans un ensemble de « risques de transition »⁵⁰ : de l'école vers le monde du travail ; de l'emploi vers l'emploi ; entre l'emploi et la famille ; entre l'emploi et le chômage ; entre l'emploi et la retraite⁵¹ ;

3) les sociétés pluriformes⁵², où la fragmentation et la tribalisation en termes de groupes menace miner la solidarité nationale⁵³ et où les systèmes de pensions sont eux-mêmes confrontés à des situations telles que la polygamie, dans notre « Euro-Islam »⁵⁴ ;

4) la crise démographique, avec de très fortes implications sur le système des pensions, combinant la justice intergénérationnelle, le principe de protection de la confiance et le principe de la durabilité, au point de légitimer, d'une façon limitée, des réductions nominales des pensions déjà en cours de paiement, à partir de certains montants.

Dans le cadre d'un système de distribution, il est important de maintenir à l'esprit deux points :

a - que le célèbre contrat générationnel énoncé a trois termes, et pas seulement deux, comme en témoignent les origines historiques des modèles concernés (de façon paradigmatique, la discussion dans les années 50 en Allemagne, en particulier la lutte pour une *Kinderkasse*⁵⁵) ;

b - que, parallèlement à une contribution monétaire, il y a une contribution à l'égard des générations dont la pertinence juridique est de plus en plus discutée. Par exemple, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a jugé, en matière de soins en cas de dépendance, que les cotisations pour cette assurance sociale⁵⁶ devraient prendre en compte le nombre d'enfants⁵⁷. En outre, il y a plusieurs dossiers en cours, en Allemagne, relatifs à la question de la réduction des cotisations pour aider à ce renouvellement des générations⁵⁸ ;

5) la culture et la société de la connaissance obligent, par exemple, à la formation tout au long de la vie et à de nouveaux outils de formation (par exemple, en France, le récent compte personnel de formation⁵⁹) ;

6) la famille doit être prise au sérieux. En termes de prévoyance, il est important, dans un cadre de déconstruction et de reconstruction de la famille, d'évaluer, sous réserve de la transition nécessaire et des prévisions contributives spécifiques (le cas échéant), si la figure des droits dérivés⁶⁰ doit être maintenue, en particulier la pension de survie pour les conjoints, qui a été conçue à partir du modèle de l'homme en tant que « gagne-pain » (*breadwinner*) et a déjà été abandonnée dans certains pays (par exemple, au Danemark et en Suède), dans le cadre d'un processus d'individualisation⁶¹. Lié à la question de la différenciation sexuelle (du genre, sous une perspective de rôles), l'impact sur la composition de la pension pendant l'arrêt pour cause de parentalité a conduit à rechercher des solutions différentes, en vue de concilier la vie professionnelle et la vie personnelle/familiale⁶² ;

7) la question du travail, où les mots d'ordre sont, entre autres, la précarité, l'incertitude, le chômage. En effet, la centralité du travail qui a présidé à la construction de nombreux systèmes de sécurité sociale, un modèle du travail, est aujourd'hui confrontée à la crise d'une « république fondée sur le travail » (pour employer une formule de la Constitution italienne)⁶³ : la précarité citée ci-dessus, des carrières contributives intermittentes⁶⁴, un chômage structurel persistant dans un contexte marqué par la réduction des prestations sociales et la croissance du travail à temps partiel, ont révélé les lacunes du système et la nécessité de l'articuler avec des politiques de l'emploi. En outre, la réduction du taux de substitution dans les pensions de

retraite va générer de nouveaux problèmes pour les travailleurs à faibles revenus, à une époque où les travailleurs pauvres (*working poors*⁶⁵) prennent une importance croissante dans le panorama européen. Dans ce contexte, un but essentiel du système obligatoire de protection de la vieillesse est mis en cause : prévenir la pauvreté⁶⁶. Il existe plusieurs mécanismes, sur le plan du droit comparé, qui visent à atténuer ce problème, allant du montant minimum des pensions (c'est, par exemple, le cas du Portugal, où le soi-disant complément social n'est pas soumis à la condition des ressources⁶⁷) à l'existence d'une pension de base (avec un montant uniforme ou variable), en passant par des systèmes qui mettent en œuvre la condition des ressources⁶⁸.

Comme toile de fond, il faut garder à l'esprit les enjeux économiques et financiers, la pénurie, qui remet en cause non seulement les systèmes de pensions, mais nous oblige aussi à prendre au sérieux le rationnement des soins de santé, une question manifestement compliquée, avec de profondes implications dans le domaine de la théorie de la justice.

La question politique, y compris les politiques sociales, est une autre contrainte évidente des temps et des modes d'intervention. De nombreuses réformes ont été ajournées. D'autres ont été exécutées par et pour les cycles électoraux, en ignorant les conséquences à long terme, dès lors au niveau de plusieurs durabilités pertinentes (économique, financière, démographique, mais aussi sociale⁶⁹). En outre, il y a des changements concernant le mode d'intervention de l'État : dans plusieurs domaines, on défend un État garant ou de garantie⁷⁰ ; il est même question d'un État tutélaire, préconisant des stratégies non coercitives d'influence des choix⁷¹.

III - Nouveaux périmètres ou domaines / cadres d'intervention

En ce qui concerne la question des périmètres d'intervention, je peux mentionner les points suivants :

a - la croyance, après la Seconde Guerre mondiale (au moins dans de nombreux pays européens), selon laquelle, dans le cadre des sociétés fondées sur le travail et avec l'expansion du modèle de prévoyance, on assisterait à une (presque) abolition du modèle d'assistance sociale, s'est avérée vulnérable. S'il est vrai que la portée subjective de la protection sociale a augmenté⁷², comprenant des personnes qui, au début, n'étaient pas incluses dans la couverture, des phénomènes de chômage structurel, ainsi que d'autres situations, ont révélé les limitations du modèle⁷³ ;

b - par rapport à de nouveaux périmètres de sécurité

sociale, nous avons constaté, inter alia, les évolutions suivantes :

b.1. sur le plan de la *portée matérielle* de la couverture (des risques sociaux qui, dans le système juridique, nous apparaissent comme des éventualités), est apparue, au cours des dernières décennies, la question du risque de dépendance, avec un traitement distinct dans différents pays. On parle aussi de « nouveaux nouveaux risques »⁷⁴ tels que le chômage qui, avec sa persistance et structure, assumerait de nouveaux contours ;

b.2. dans une analyse axée sur le *montant des prestations (le quantum)*, la création ou la restauration de plafonds ou de limites supérieures, sur le plan des prestations, ouvre la porte aux couvertures complémentaires, obligatoires ou facultatives, qui, en règle générale, ne sont pas offertes par l'État, mais plutôt par des entités privées ou du soi-disant secteur social, où s'inscrivent les mutualités, le pilier de l'Ipsé. Les pensions complémentaires ont ici une importance particulière. Mais la question se pose aussi en termes de prestations telles que le chômage. Au Portugal, elles font déjà l'objet d'un plafonnement⁷⁵. Pour les professions ayant un revenu un peu plus élevé, cela représente une baisse considérable du niveau de vie ;

b.3. dans l'articulation avec d'autres *institutions de protection sociale*, la célèbre « défamiliarisation »⁷⁶ (plus importante dans certains pays que dans d'autres), à laquelle nous avons assisté dans le cadre de l'histoire de l'État-providence, est confrontée à des propositions et des mesures de refamiliarisation. En effet, il convient de rappeler le rôle pluriséculaire de l'instauration (de droit civil) de l'obligation de la prestation alimentaire, la relation entre la solidarité / responsabilité familiale et la solidarité nationale étant un sujet de plus en plus pertinent⁷⁷ ;

b.4. sur le plan *fonctionnel*, l'une des pierres angulaires de la sécurité sociale a été la reconnaissance d'une fonction d'activation, en plus de la garantie de revenus, de sa redistribution et de la garantie d'un « minimum pour une vie digne »⁷⁸. Avec des passés et des parcours historiques distincts et à partir de différentes visions du monde et traditions politiques (par exemple, le discours conservateur nord-américain et le soi-disant *New Labour*), le travail⁷⁹ est devenu central, avec des conséquences sur les politiques et, ce qui nous occupe ici maintenant, les acteurs et leur (re)qualification.

Les questions liées aux pensions de vieillesse, aux problèmes démographiques et aux limites de croissance de la productivité aboutissent à une quête de solutions pour le phénomène que Rainer Pitschas a appelé, en faisant référence au cas de l'Allemagne, les « déficits de l'avenir »⁸⁰ du système de pensions obligatoires.

Ainsi, nous assistons à des processus de multiplication des couches ou des niveaux de protection du système (dans le langage commun, les piliers, image qui, comme l'a souligné Otto Kaufmann⁸¹, ne tient pas compte de la « structure verticale »), en déployant des mécanismes qui favorisent la responsabilité personnelle⁸².

Il convient de rappeler que les assurances sociales ont été structurées sur le principe de la solidarité. Mais les récentes réformes dans plusieurs pays ont souligné la croissance du principe de l'équivalence au détriment du

« nous assistons à des processus de multiplication des couches ou des niveaux de protection du système en déployant des mécanismes qui favorisent la responsabilité personnelle »

principe de la solidarité. Certains affirment que les prestations des assurances sociales (considérées⁸³ étrangères à l'assurance (versicherungsfremde Leistungen)⁸⁴ devraient être supportées par la solidarité nationale, c'est à dire, financées par les impôts. Par exemple, en ce qui concerne l'emploi, ceci conduit à des politiques d'exonération des cotisations⁸⁵ ou de création de postes subventionnées qui, d'ailleurs, ne servent pas toujours les intérêts des travailleurs et le bien commun, finissant, lorsqu'ils ne sont pas liés à la création d'emploi de qualité, par maintenir la précarité et par fournir de la main-d'œuvre bon marché aux entreprises.

En outre, malgré le discours de la solidarité, le cadre réglementaire des pensions a conduit à la création d'un « État de deux classes »⁸⁶, à une « solidarité inversée », à une vraie « économie des inégalités »⁸⁷, qui est incompatible avec un État social humain et juste au niveau intergénérationnel⁸⁸. Lié à la question démographique, et parallèlement à des solutions telles que la sanction de facteurs de durabilité, il y a un débat de plus en

« malgré le discours de la solidarité, le cadre réglementaire des pensions a conduit à la création d'un « État de deux classes », à une « solidarité inversée », à une vraie « économie des inégalités », qui est incompatible avec un État social humain et juste au niveau intergénérationnel »

plus régulier sur le besoin d'appliquer, pour les retraités dont les revenus dépassent des montants déterminés, un principe d'aide au financement du système, grâce à la contribution de la durabilité⁸⁹ ou à la réduction de leurs pensions, à travers des mécanismes d'indexation qui fonctionnent comme des stabilisateurs du système (rappelons-nous du cas de la Suède⁹⁰ ou du système allemand, où, avant la réforme de 2009, l'un des paramètres pouvait conduire à une réduction nominale des pensions⁹¹). Sur le plan juridique, il existe un ensemble de principes, de la protection de la confiance à la justice intergénérationnelle et à la durabilité (éco-

nomique et financière), en passant par le principe de la proportionnalité⁹².

Un autre débat concerne les modèles de prévoyance adoptés. En effet, la base de l'expérience mutualiste a cédé la place, dans de nombreux pays, à une protection de l'État, résultant en un soutien croissant de la privatisation. Au Portugal, par exemple, le modèle mutualiste traditionnel, de nature facultative, a été contesté par la législation de 1919⁹³, qui prévoyait des assurances sociales obligatoires⁹⁴. L'assurance obligatoire, un acquis civilisationnel, ne doit pas être synonyme de nationalisation et, dans certains systèmes, il était prévu que cette couverture de base continue à être assurée par les associations mutualistes qui, ainsi, contribueraient de manière décisive à l'accomplissement de l'intérêt public.

Plusieurs questions dans le domaine de la sécurité sociale sont aujourd'hui confrontées aux défis de l'internormativité, de l'existence de réseaux normatifs,⁹⁵ de réglementations. Outre les plus-values découlant des toiles de la réglementation, nous constatons aussi l'utilisation de méthodes pour contourner les lois nationales de protection sociale, comme c'est le cas de l'envoi (techniquement, détachement) de travailleurs à l'étranger, comme l'a déjà souligné, en 2015, Jan Cremers⁹⁶.

IV – (Re)qualifier les acteurs/auteurs : des personnes et des institutions sans qualités ?

Étant donné que cette intervention s'inscrit dans une session dont le sujet principal cible les acteurs sociaux requalifiés, je ne peux donc pas ignorer le thème proposé. Requalifier, c'est qualifier à nouveau. Un dictionnaire étymologique français⁹⁷ nous explique que qualifier est un mot dont l'utilisation est déjà attestée au XVe siècle et que, tel que le mot portugais, il vient du latin scolastique qualificare, qui nous renvoie à qualitas, un mot que nous retrouvons chez un juriste spécifique. Je parle de Cicéron qui, selon l'un des plus grands juristes européens, Peter Häberle⁹⁸, a également inventé la notion de culture. Cicéron est allé chercher le terme à la source grecque de cette Europe, qui, en termes sociaux, a prouvé être une princesse avec des problèmes, comme si son vieillissement avait conduit Zeus à la mettre de côté, trouvant de nouvelles favorites dans d'autres latitudes bien plus éloignées, ayant, souvent, une langue thaumaturgique (miracle asiatique), une sorte de nouveaux paradis du capital qui, dans le cas de la Chine, suppose un étrange mélange de capitalisme et de communisme, qui intensifie l'exploitation des travailleurs.

Le terme grec est poiotês « le fait d'avoir (...) telle ou telle propriété ». Nous sommes donc dans le domaine des

qualités et, en analysant les circonstances, nous pouvons nous demander si, parallèlement à un « homme sans qualités » (*Der Mann ohne Eigenschaften*), nous n'avons pas, de plus en plus, des institutions sans qualités. Dans ce « Grand Théâtre du monde » (Calderón de la Barca), j'avais déjà fait allusion à ce « capitalisme techno-nihiliste »⁹⁹, qui tend à corrompre les personnes¹⁰⁰ et les institutions : ce n'est pas par hasard qu'un ensemble de banques

« La garantie d'un « minimum pour une vie digne » est une idée qui est consacrée dans la Constitution portugaise »

du secteur social a décidé de changer une culture séculaire de prudence et de différence et d'imiter, dans certains cas de façon mortelle, les pratiques bancaires de la cupidité.

Mais il y a un second sens, plus récent, qui, dans ce cas, est entré dans la langue française par le biais de la langue anglaise (qui, d'ailleurs, s'est alimentée du français) et qui renvoie au monde du sport : qualifier comme avoir accès à une épreuve. Selon une perspective darwinienne du monde, beaucoup ne survivent pas à ces processus, et des voix critiques s'interrogent sur la capacité de qualification des institutions traditionnelles de la protection sociale pour répondre aux nouveaux enjeux. Sous le couvert de la requalification systémique, nous assistons à des propositions et à des pratiques de déqualification des acteurs : par exemple, l'État (il suffit de rappeler le modèle de protection sociale, marqué par la privatisation, adopté par le Chili au début des années 80¹⁰¹).

« Nous pouvons apprendre avec la méthodologie des petits pas pour obtenir plus de justice et réduire les injustices, comme l'a proposé Amartya Sen, par rapport à la vision d'une « justice parfaite », en essayant, dans nos différences, de converger sur des points concrets qui incarnent la dignité de chaque être humain »

Quant aux acteurs sociaux, la réduction des prestations de la part de l'État, dans un certain nombre de pays, a ouvert et tend à ouvrir des fenêtres d'opportunité pour les formes traditionnelles de protection, dans le contexte de l'économie sociale, ainsi que pour un rôle croissant des entités privées à but lucratif.

Assurer la dignité de l'être humain est, dans ce processus, le principe de base et pas une simple formule « passepartout », « vide »¹⁰², voire même « inutile »¹⁰³. La garantie d'un « minimum pour une vie digne » est une idée qui est consacrée dans la Constitution por-

tugaise, déjà depuis la Constitution de l' *Estado Novo* (pendant la dictature), établie et introduite dans la version de 1951¹⁰⁵, lors de la révision constitutionnelle, à savoir : « veiller à l'amélioration des classes sociales les plus défavorisées, en cherchant à leur assurer un niveau de vie compatible avec la dignité humaine »¹⁰⁶.

V - Clôturer une étape : grottes (lapa), tramway de lisbonne, tramway du monde

Enfin, permettez-moi de rappeler que les lieux transZ E456portent des souvenirs et des histoires. Cette rencontre a lieu dans un auditorium symboliquement appelé Antonio Costa Leal, l'une des figures du mutualisme portugais.

En profitant de cette belle inspiration du programme qui associe le texte aux azulejos portugais, j'ai essayé, sur cette petite partie du mur que l'on m'avait demandé de revêtir, de laisser quelques pièces pour la réflexion. Nous pouvons apprendre avec la méthodologie des petits pas pour obtenir plus de justice et réduire les injustices, comme l'a proposé Amartya Sen, par rapport à la vision d'une « justice parfaite »¹⁰⁷, en essayant, dans nos différences, de converger sur des points concrets qui incarnent la dignité de chaque être humain.

Nous sommes dans une zone privilégiée de Lisbonne - Lapa - qui, dans sa polysémie, évoque, bien sûr, l'idée de grotte ou de caverne. Dans le cadre d'une initiative de l'Institut de la protection sociale européenne, je dois souligner que l'image de la grotte ou de la caverne a des retentissements fondés sur la culture mondiale, en général, et sur l'Europe, en particulier. D'une part, en plongeant dans nos *racines grecques*, nous avons Platon qui, dans une version mise à jour, pourrait être relu comme signe d'avertissement sur les dangers de devenir prisonniers, dans un monde de plus en plus fragmenté et pluriel, de nos convictions (par exemple, idéologies), incapables d'établir les ponts dialogiques qui peuvent répondre à l'interpellation des visages de souffrance, qui invoquent des mécanismes appropriés d'une protection sociale renouvelée, qui s'affirme maintenant en couches, étages ou terrasses et non plus selon la métaphore des piliers. En revisitant nos *racines judéo-chrétiennes*, la grotte de Bethléem nous renvoie à la naissance de l'Enfant Jésus, symbolisant, comme l'a souligné Hannah Arendt¹⁰⁸, juive non-croyante, l'importance accordée à chacun et pas seulement au peuple. En outre, cette naissance, parce qu' « il n'y avait pas de place à l'auberge »¹⁰⁹, exprime également la réalité des exclus de ce monde, des plus vulnérables, sans abri, eux aussi crucifiés comme chômeurs, handicapés, exploités, les victimes de la « culture du jetable » dénoncée par le pape François¹¹⁰. Une fois de plus, re-

« repenser l'universalité relève de la responsabilité de la protection sociale qui est appelée, comme nous l'avons vu, à répondre, par le biais de la fraternité et de la solidarité. »

penser l'universalité (au moins, l'universalité « dans la mesure du nécessaire ») relève de la responsabilité de la protection sociale qui est appelée, comme nous l'avons vu, à répondre, par le biais de la fraternité (le « principe oublié »¹¹¹ de la trilogie révolutionnaire française) et de la solidarité. Mais, comme je l'ai souligné, dans le contexte de la prévoyance (assurances sociales), le résultat est souvent une « solidarité inversée » qui transfère les revenus des plus pauvres vers les plus riches. À l'autre bout de la vie, la croyance, à partir d'une expérience pascale, d'une grotte vide a inspiré des mécanismes de protection sociale qui ont marqué l'Europe. Un héritage religieux qui, utilisé comme un élément de résignation

et de soumission, donne une certaine crédibilité à la théorie de Marx de la religion comme « opium du peuple ». Cependant, on ne peut pas oublier la contribution, aujourd'hui encore, des sources chrétiennes pour l'économie sociale et civile. En effet, le meilleur paradigme de l'Europe peut être confirmé, comme l'a constaté Chesterton¹¹² (dont la critique du capitalisme vaut une relecture¹¹³) et l'a souligné Eduardo Lourenço, dans l'idée que « les saints placés dans les vieilles cathédrales gardent les yeux grands ouverts, d'excellents enfants d'un esprit pour qui la lumière est toujours insuffisante, d'une civilisation qui rejette la somnolence de Bouddha, la perfection dans la mort »¹¹⁴.

En laissant de côté d'autres grottes et d'autres racines de l'histoire et de la littérature, et ne voulant pas être vu dans l'autre sens du mot lapa (personne ennuyeuse), il faut que, dans cet interrègne¹¹⁵ entre un vieil homme qui n'est plus et un jeune homme que nous n'avons pas encore connu, je termine avec l'espoir que ce tramway de Lisbonne - la 41^{ème} Rencontre de l'Ipsa - puisse être, à son échelle, un petit mouvement dans la quête de cette lumière toujours insuffisante, que cette institution a également cherché au fil des années. Et ayant comme thème *Les acteurs de la protection sociale en Europe face aux grandes mutations de ce XXI^e siècle*, en temps de réflexion sur la vie de la protection sociale et sur la protection sociale dans la vie des personnes réelles, je ne puis que, tel que Goethe, demander Mehr licht! (plus de lumière !)¹¹⁶, pour, comme nous le lisons dans un sonnet de Shakespeare¹¹⁷, *hear with eyes* (écouter avec les yeux). ■

¹ Expression que j'ai extraite, à un moment où était développée une nouvelle trilogie [« sécurité / diversité / solidarité » comme l'évoque Erhard DENNINGER : cf. « Sicherheit / Vielfalt / Solidarität: Ethisierung der Verfassung? », ds : Ulrich K. PREUSS, *Zum Begriff der Verfassung: die Ordnung des Politischen*, Frankfurt a. M., 1994, p. 95-129 ; cf. aussi Johannes BIZER/ Hans-Joachim KOCH (Hrsg.), *Sicherheit, Vielfalt, Solida-*

rität: ein neues Paradigma des Verfassungsrechts? Symposium zum 65. Geburtstag Erhard Denningers am 20. Juni 1997, Baden-Baden, 1998], de la doctrine néerlandaise justement pour montrer des sociétés profondément marquées par la diversité.

² Dans le cadre de cette rencontre, il était prévu de faire une visite au café de la Fondation, appelé Café Darwin.

³ Pour une introduction, cf. José Joaquim Gomes CANOTILHO/ Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, Coimbra, 42007 ; Jorge MIRANDA/ Rui MEDEIROS, *Constituição portuguesa anotada*, t. I, Coimbra, 22010.

⁴ Loi n° 4/2007, du 16 janvier 2007 (modifiée par la loi n° 83-A/2013, du 31 décembre 2013).

⁵ Il n'y a qu'un Code des régimes contributifs du système de prévoyance de la sécurité sociale (loi n° 110/2009, du 16 septembre 2009, avec plusieurs modifications, la dernière figurant dans la loi budgétaire de 2015 : loi n° 82-B/2014, du 31 décembre 2014).

⁶ Code de la Sécurité Sociale (disponible sur <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006073189>).

⁷ Sozialgesetzbuch. Le premier code allemand remonte à 1911.

⁸ A ideia de Europa, Lisbonne, 42007 (orig. : The idea of Europe, 2004).

⁹ Nous nous sommes inspirés du titre du livre d'Adalberto ALVES, *O meu coração é árabe: a poesia luso-árabe*, Lisbonne, 1987.

¹⁰ ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'État-providence: essai sur le capitalisme moderne*, Paris, 1999.

¹¹ *Le trappole del welfare: uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Bologne, 1998.

¹² Cf. Luigino BRUNI/ Alessandra SMERILLI, *Benedetta economia: Benedetto di Norcia e Francesco d'Assisi nella storia economica europea*, Rome, 32010 ; par rapport à la contribution franciscaine à la pensée économique, Oreste BAZZICHI, *Economia e scuola francescana: attualità del pensiero socio-economico e politico francescano*, Limena, 2013.

¹³ Luigino BRUNI/ Stefano ZAMAGNI (edd.), *Dizionario di economia civile*, Rome, 2009, p. 613-625.

¹⁴ Luigino BRUNI, *A ferida do outro: economia e relações humanas*, Vale Merriço, 2010, p. 68-69.

¹⁵ À propos des différents concepts (organique, fonctionnel, formel et matériel) de sécurité sociale, cf. la synthèse de João Carlos LOUREIRO, *Direito à segurança social: entre a necessidade e o risco*, Coimbra, 2014, p. 28-33.

¹⁶ À propos des différentes « générations réglementaires » (sous réserve des critiques qui peuvent être faites à la formule générations) de l'OIT sur la sécurité sociale, cf. Frans PENNING/ Bernd Schulte, « International social security standards: an overview », ds : Frans PENNING/ Bernd SCHULTE (ed.), *Between soft and hard law: the impact of international social security standards on national social security law*, La Haye, 2006, p. 1-26, spéc. p. 6 et suiv.

¹⁷ Art. 64 de la CRP.

¹⁸ À propos de la comparaison des systèmes juridiques dans le cadre du droit de la sécurité sociale, cf. Hans Zacher,

« *Vorfragen zu den Methoden der Sozialrechtsvergleichung* », ds : *Abhandlungen zum Sozialrecht*, Heidelberg, 1993, p. 329-375 ; Ulrich BECKER, « *Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht I* », ds : IDEM, *Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht*, Baden-Baden, 2010, p. 11-59.

¹⁹ Quant à la « situation de besoin » en tant que dénominateur commun, cf. José Manuel Sérvulo CORREIA, « *Teoria da relação jurídica de seguro social* », *Estudos sociais e corporativos* 7 (1968/27), p. 9-344, p. 35.

²⁰ J'ai utilisé une catégorisation qui apparaît régulièrement dans la doctrine allemande, mais avec des potentialités qui la dépassent.

²¹ Art. 22 (sécurité sociale), en soulignant également les articles 23 (droit au travail et allocation chômage) et 25 (droit à un niveau de vie suffisant).

²² Art. 9 (droit à la sécurité sociale), en soulignant également les articles 10 (droit à la protection et à l'assistance de la famille), 11 (droit à un niveau de vie suffisant) et, y compris le domaine des prestations de santé, aussi l'art. 12 (droit à la protection de la santé).

²³ Dans le cas de la Convention européenne des droits de l'homme, il n'y a aucune disposition prévoyant un droit à la sécurité sociale. Cependant, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a

montré que, à partir des droits traditionnels de liberté, il est possible d'en tirer les conséquences sur le plan de la sécurité sociale. Cf., par exemple, Mel COUSINS, *The European Convention on Human Rights and social security law*, Anvers/ Oxford/ Portland, 2008 ; Ana GÓMEZ HEREDERO, *La sécurité sociale comme droit de l'homme: la protection offerte par la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Strasbourg, 2007.

²⁴ Du 18 octobre 1961 (en particulier l'art. 12, sans préjudice d'autres dispositions, notamment l'art. 13). Considérer également la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996.

²⁵ Cf. la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : art. 34 (pour la protection de la santé, art. 35).

²⁶ Au Portugal, cf. ledit art. 63 de la CRP.

²⁷ L'absence d'un droit à la sécurité sociale, comme d'ailleurs, en général, des droits sociaux dans la Loi fondamentale allemande, n'implique pas la non-pertinence du cadre constitutionnel pour l'établissement du droit allemand de la sécurité sociale (Sozialrecht) : pour une synthèse et autres informations bibliographiques, cf., pour tous, Ulrich BECKER/ Simone von HARDENBERG, « Country report on Germany », ds : Ulrich BECKER/ Danny PIETERS/ Friso ROSS/ Paul SCHOUKENS (ed.), *Security: a general principle of social security law in Europe*, Groningen, 2010, p. 97-146, spéc. p. 100-104.

²⁸ Art.12/1 en relation avec l'art. 15/1 de la CRP.

²⁹ Il y a un minimum qui résulte d'un paramètre international qui lie également l'État portugais, un sujet que je ne peux pas traiter en détail ici.

³⁰ Déjà après la rencontre de Lisbonne de l'IPSE, il convient de noter que la Cour constitutionnelle portugaise a rendu deux arrêts sur la question de l'exigence des délais de séjour. Dans le premier (Arrêt CC n° 141/2015), la Cour constitutionnelle a jugé inconstitutionnelle l'exigence d'une période minimale de séjour d'une année à des ressortissants ; dans le deuxième (CC n° 296/2015), elle a déclaré l'inconstitutionnalité de l'article 6, paragraphe 1, alinéa b) et le paragraphe 4 de la loi n° 13/2003, qui exigeait trois ans de résidence légale (dans le cas des non-ressortissants) pour avoir accès aux prestations de revenu d'insertion sociale.

³¹ Pour plus de développements, João Carlos LOUREIRO, *Adeus ao Estado social?: a segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos « direitos adquiridos »*, Lisbonne, 2010, p. 205-206.

³² Loi n° 4/2007, du 16 janvier 2007 (loi-cadre sur la sécurité sociale), modifiée par la loi n° 83-A/2013, du 30 décembre 2013.

³³ Dans la loi-cadre suscitée, un système complémentaire est également prévu (art. 81-86).

³⁴ Eberhard EICHENHOFER, *Sozialrecht*, Tübingen, 72010, p. 278.

³⁵ José Carlos Vieira de ANDRADE, « O 'direito ao mínimo de existência condigna' como direito fundamental a prestações estaduais positivas – Uma decisão singular do Tribunal Constitucional. Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 509/02 » [NDT « Le 'droit à un minimum pour une vie digne' comme un droit fondamental à des prestations positives de l'État – une décision particulière de la Cour constitutionnelle. Note à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 509/02] *Jurisprudence constitutionnelle* (2004/1), p. 21-29, p. 26.

³⁶ Pour une brève caractérisation de la figure, ainsi que du revenu minimum d'insertion (RMI), cf. Patrick MORVAN, *Droit de la protection sociale*, Paris, 62013, p. 393-405.

³⁷ *Os direitos do homem: uma resposta ao ataque do Sr. Burke à Revolução Francesa*, Petrópolis, 1989, p. 200 ; mais aussi *Agrarian justice* (1795), où l'on peut lire ce qui suit : « In advocating the case of the persons thus dispossessed, it is a right, and not a charity ... [Government must] create a national fund, out of which there shall be paid to every person, when arrived at the age of twenty-one years, the sum of fifteen pounds sterling, as a compensation in part, for the loss of his or her natural inheritance, by the introduction of the system of landed property. And also, the sum of ten pounds per annum, during life, to every person now living, of the age of fifty years, and to all others as they shall arrive at that age ».

³⁸ Pour une introduction au revenu de base de citoyenneté (universel et inconditionnel), cf. Jean-Marc FERRY, *L'allocation universelle: pour un revenu de citoyenneté*, Paris, 1996 ; Philippe VAN PARIJS/ Yannick VANDERBORGHT, *L'allocation universelle*, Paris, 2005.

³⁹ Dans le cas portugais, cf., pour un aperçu du financement du système

de sécurité sociale, Miguel COELHO, *Segurança Social: situação actual e perspectivas de reforma*, Loures, 2013, p. 54-57.

⁴⁰ À propos de la différence entre crises entropiques et crises dialectiques, cf. Stefano ZAMAGNI, *Per un' economia a misura di persona*, Rome, 2012, p. 38-39.

⁴¹ José Carlos Vieira de ANDRADE, « O papel do Estado na sociedade e na socialidade », ds : João Carlos LOUREIRO/ Suzana Tavares da SILVA, *A economia social e civil: estudos*, Coimbra, 2015, p. 23-42, p. 30.

⁴² *Estado de exceção*, Lisbonne, 2010.

⁴³ Cf. ce que j'ai écrit dans « A 'porta da memória': (pós?)constitucionalismo, Estado (pós?)social, (pós?)democracia e (pós?)capitalismo. Contributos para uma 'dogmática da escassez' », ds : António Rafael AMARO/ João Paulo Avelãs NUNES (Org.), « Estado-Providência, capitalismo e democracia », *Estudos do Século XX* 13 (2013), p. 109-126.

⁴⁴ À propos de ce principe, avec un nombre important d'informations bibliographiques et jurisprudentielles, cf. Paulo da Mota PINTO, « A proteção da confiança na 'jurisprudência da crise' », ds : Gonçalves Almeida RIBEIRO/ Luís Pereira COUTINHO (Org.), *O Tribunal Constitucional e a crise: ensaios críticos*, Coimbra, 2014, p. 133-181.

⁴⁵ Dieter PESENDORFER, « Beyond financialisation? Transformative strategies for more sustainable financial markets in the European Union », *European journal of law reform* 16 (2014/4), p. 692-712.

⁴⁶ *World Risk society*, Cambridge, 1999 ; IDEM, *Weltrisikogesellschaft: auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Francfort-sur-le-Main, 2007. Pour de plus amples informations sur la société à risque, cf. João Carlos LOUREIRO, « Da sociedade técnica de massas à sociedade de risco: prevenção, precaução e tecnociência. Algumas questões juspublicísticas », ds : *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Coimbra, 2001, p. 797-891.

⁴⁷ *Soziologie des Risikos*, Berlin/New York, 1991.

⁴⁸ *Modernidade e identidade pessoal*, Oeiras, 1997, p. 101-132 ; *O mundo na era da globalização*, Lisbonne, 2000, p. 31-43.

⁴⁹ Pour d'autres développements, cf. João Carlos LOUREIRO, *Direito da segurança social: entre a necessidade e o risco*, cit., spéc. p. 42-44 et, en français, un ouvrage de Francis Kessler où j'ai recueilli de précieuses informations. Je fais allusion au *Droit de la protection sociale*, Paris, 52014, p. 5-11.

⁵⁰ En ce qui concerne ce point, je me suis basé sur Günther SCHMIDT, *Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung: Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslaforientierte Arbeitsmarktpolitik*, Bonn, 2008 (<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05295.pdf>).

⁵¹ Avec de nouveaux développements, João Carlos LOUREIRO, *Direito da segurança social: entre a necessidade e o risco*, cit., p. 91-92.

⁵² J'ai repris une formule néerlandaise : cf., avec d'autres indications bibliographiques, João Carlos LOUREIRO, « É bom morar no azul: a constituição mundial revisitada », *Bulletin de la Faculté de droit* 82 (2006), p. 181-212, p. 193.

⁵³ Mark EYSKENS, « Opening address », ds : Philippe Van PARIJS (ed.), *Cultural diversity versus economic solidarity: proceedings of the Seventh Francqui Colloquium*, Brussels, 28 February-1 March 2003, Bruxelles, 2004, p. 11-12, p. 11.

⁵⁴ Peter HÄBERLE, « Dankesworte beim Geburtstagscolloquium in Granada (2009) », ds : IDEM, *Pädagogische Briefe an einen Jungen Verfassungsjuristen*, Tübingen, 2010, p. 226.

⁵⁵ Pour une synthèse du débat, Franz-Xavier KAUFMANN, *Schrumpfung der Gesellschaft: vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen*, Francfort-sur-le-Main, 2005, p. 208.

⁵⁶ Il s'agit du soziale Pflegeversicherung.

⁵⁷ Arrêt du 3 avril 2001. Le paragraphe 55 du Sozialgesetzbuch Elftes Buch (SGB XI) prévoit désormais un paiement supplémentaire pour les personnes sans enfants. Il convient de noter que la Cour a jugé que la question ne pouvait pas se résoudre uniquement par la fiscalité, en faisant valoir que l'art. 3/1 du Grundgesetz, ainsi que l'art. 6/1 (relatif à la famille) avaient été violés. Il convient de noter que cette autorité judiciaire a invoqué un changement de circonstances, étant donné qu'un grand nombre d'assurés n'avait pas d'enfants.

⁵⁸ Cf. les informations disponibles sur <http://elternklagen.de/aufstand-der-familien>.

⁵⁹ La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale ; dans la doctrine, Jérôme

GAUTIÉ/ Nicole MAGGI-GERMAIN/ Coralie PEREZ, « Fondements et enjeux des 'comptes de formation': les regards croisés de l'économie et du droit », *Droit Social* (2015/2), p. 169-180.

⁶⁰ Il s'agit d'une discussion récurrente : plus récemment, cf. Bernard GAZIER/ Bruno PALIER/ Hélène PÉRIVIER, *Refonder le système de protection sociale*, Paris, 2014, p. 105.

⁶¹ Ghislaine JULEMONT, « L'individualisation du droit à la sécurité sociale: une réflexion sur les revendications des mouvements féminins », *Revue belge de sécurité sociale* 47 (2005), p. 127-162, p. 128.

⁶² Cf. plusieurs études publiées dans Massimo PACI/Enrico PUGLIESE (a cura di), *Welfare e promozione della capacità*, Bologne, 2011.

⁶³ Gustavo ZAGREBELSKY, *Fondato sul lavoro: la solitudine dell'articolo 1*, Turin, 2013.

⁶⁴ À propos de certaines des lacunes du modèle face aux mutations sociales, Bernard GAZIER/ Bruno PALIER/ Hélène PÉRIVIER, *Refonder le système de protection sociale*, cit., p. 78.

⁶⁵ À propos de la catégorie, cf. (dir.), *Travail et précarité: les « working poor » en Europe*, Paris, 2011.

⁶⁶ Holger BACKHAUS-MAUL, « Sozialpolitische Entwicklungslinien in Deutschland », ds : Ulli ARNOLD /Klaus GRUNWALD/ Bernd MAELICKE (Hrsg.), *Lehrbuch der Sozialwirtschaft*, Baden-Baden, 2014, p. 108-130, p. 118

⁶⁷ De manière critique, Ilídio das NEVES, *Lei de Bases da Segurança Social comentada e anotada*, Coimbra, 2003, p. 126 ; Fernando Ribeiro MENDES, « Prefácio », ds Miguel COELHO, *Segurança Social*, cit., p. 15-23, p. 21-22 ; Miguel COELHO, *Segurança Social*, cit., p. 107-108. La critique vient aussi de l'Allemagne : cf. Ulrich BECKER, « Leistungen für langjährig Rentenversicherte in Südeuropa – eine rechtsvergleichende Analyse », *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* (2012/1), p. 1-15, p. 14 (l'analyse de Becker repose sur la description de Hans-Joachim REINHARD,

« Langjährige Versicherte und Mindestrente in Portugal », publiée dans le même journal, p. 55-67, p. 64-65).

⁶⁸ *Pensions at a glance 2009: Retirement-income systems in OECD countries*, Paris, 2009, p. 20-21.

⁶⁹ Wolfgang KAHN (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, Tübingen, 2008 ; José Joaquim Gomes CANOTILHO, « O princípio da sustentabilidade como principio estruturante do Direito Constitucional », ds : *Revista de Estudos Politécnicos/ Polytechnical Studies Review* 8 (2010/13), p. 7-18 ; IDEM, « Sustentabilidade – um romance de cultura e de ciência para reforçar a sustentabilidade democrática », *Bulletin de la Faculté de droit* 88 (2012/1), p. 1-11.

⁷⁰ Le poids de la dogmatique allemande est, une fois de plus, essentiel : cf., inter alia, Claudio FRANZIUS, « Der « Gewährleistungsstaat » – ein neues Leitbild für den sich wandelnden Staat? », *Der Staat* (2003), p. 493-517 ; Wolfgang HOFFMANN-RIEM, « Finanzkontrolle als Steuerungsaufsicht im Gewährleistungsstaat », *Die Öffentliche Verwaltung* 52 (1999), p. 221-227, spéc. p. 221-222. Dans la doctrine portugaise, José Joaquim Gomes CANOTILHO, « O Estado garantidor: claros-escuros de um conceito », ds : António José Avelãs NUNES/ Jacinto Nelson de Miranda COUTINHO (Coord.), *O direito e o futuro. O futuro do direito*, Coimbra, 2008, p. 571-576 ; *A governance do terceiro capitalismo*, cit., p. 149 et suiv. ; IDEM, « Precisar a teoria da Constituição europeia de uma teoria do Estado? », ds : Colloque ibérique : *Constitution européenne : Hommage au Prof. Francisco Lucas Pires*, Coimbra, 2005, p. 665-674 ; Pedro GONÇALVES, *Entidades privadas com poderes públicos: o exercício dos poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Coimbra, 2005, spéc. p. 22-24, 166-170 ; IDEM, « Direito administrativo da regulação », ds : *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcelo Caetano*, cit., p. 535-573, p. 535-539 ; IDEM, *Regulação, electricidade e telecomunicações: estudos de direito administrativo da regulação*, Coimbra, 2008, p. 10-12 ; plus récemment, Pedro Costa GONÇALVES, *Reflexões sobre o Estado regulador e o Estado contratante*, Coimbra, 2013 ; João Carlos LOUREIRO, *Adeus ao Estado social?*, cit., p. 99-182 ; mais aussi Suzana Tavares da SILVA, « A nova dogmática do direito administrativo: o caso da Administração por compromissos », ds : Pedro GONÇALVES (Org.), *Estudos de contratação pública – I*, cit., p. 893-942, p. 930 ; IDEM, *Direitos fundamentais na arena global*, Coimbra, 2014, spéc. les considérations énoncées dans la partie II.

⁷¹ Cf. Cass SUNSTEIN/ Richard THALER, *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*, 2008.

⁷² Pour le cas portugais, cf. Ilídio das NEVES, *Direito da segurança social*, Coimbra, 1996, p. 196.

⁷³ Pour le cas français, cf. la référence de Bruno PALIER, « A 'liberal' dynamic in the transformation of the French social welfare system », ds : Jochen CLASEN (ed), *Social insurance in Europe*, Bristol, 1997, p. 84-106, p. 84.

⁷⁴ En général, à propos des nouveaux risques, cf. Peter TAYLOR-GOODBY, « New risks and social change », ds : Peter TAYLOR-GOODBY (ed.), *New risks, new welfare: the transformations of the European Welfare State*, Oxford, 2004, p. 1-28. Il définit les nouveaux risques comme ceux auxquels « les gens sont confrontés tout au long de leur vie à la suite des changements économiques et sociaux liés à la transition vers une société post-industrielle » (p. 2-3).

⁷⁵ Art. 29/1 du décret-loi n° 220/2006, du 3 novembre 2006, modifié par le décret-loi n° 64/2012, du 15 mars 2012.

⁷⁶ D'ailleurs, avec des variations nationales pertinentes. Esping-Andersen reconnaît lui-même maintenant que l'une des lacunes de son analyse du « capitalisme du bien-être » découle du fait de ne pas avoir pris en considération le fait que dans certaines sociétés, notamment en Europe du Sud, il n'y avait pas eu le même niveau de « défamiliarisation » de la politique sociale que dans d'autres (cf. « Epilogue pour l'édition française », ds : ESPING-ANDERSEN, *Les trois mondes de l'État-providence: essai sur le capitalisme moderne*, Paris, 1999, p. 277-294, p. 277-278).

⁷⁷ Cf., dans le cas portugais, le cas du complément de solidarité pour les personnes âgées : décret-loi n° 232/2005, du 29 décembre 2005, modifié par le décret-loi n° 236/2006, du 11 décembre 2006 et par le décret-loi n° 151/2009, du 30 juin 2009 ; décret réglementaire n° 3/2006, du 6 février 2006 (réglemente le décret-loi n° 232/2005, du 29 décembre 2005, établissant le complément de solidarité pour les personnes âgées dans le cadre du sous-système de solidarité), modifié par le décret réglementaire n° 14/2007, du 20 mars 2007, par le décret n° 17/2008, du 26 août 2008 et par le décret-loi n° 151/2009, du 30 juin 2009. À propos de cette figure, Paula Távora VÍTOR, « Solidariedade social e solidariedade familiar: considerações sobre o novo 'complemento solidário para idosos' », ds : José Manuel MOREIRA/ Carlos JALALI/ André Azevedo ALVES (Coord.), *Estado, sociedade civil e administração pública: para um novo paradigma do serviço público*, Coimbra, 2008, p. 161-178 ; João Paulo Remédio MARQUES, *Algumas notas sobre alimentos (devidos a menores)*, Coimbra, 2007, p. 254-258 ; IDEM, « Em torno do estatuto da pessoa idosa no direito português: obrigação de alimentos e segurança social », *Bulletin de la Faculté de droit* 83 (2007), p. 183-217 ; pour une description de l'instauration, cf. également *Guia prático – Complemento solidário para idosos*, Lisbonne, 2015 (avec d'autres indications réglementaires).

⁷⁸ José Carlos Vieira de ANDRADE, Le « droit à un minimum pour une vie digne », cit., p. 29, explique qu'il s'agit d'« un minimum pour une vie digne et pas de vie, car il s'agit d'assurer des conditions de dignité et pas la dignité en soi-même ». Dans le texte, en ce qui concerne les fonctions de la sécurité sociale, je suis parti de la trilogie proposée par Saskia KLOSSE/ Frederik Martinus NOORDAM, *Socialezekerheidsrecht*, Deventer, 102010, p. 1-2.

⁷⁹ Pour une analyse considérant les politiques d'activation des divers pays, cf. Werner EICHHORST/ Otto KAUFMANN/ Regina KONLE-SEIDL (ed.), *Bringing the jobless into work?: experiences with activation schemes in Europe and the US*, Berlin/ Heidelberg, 2008.

⁸⁰ « Soziale Sicherheit durch Vorsorge », ds : Ulrich BECKER (Hrsg.), *Rechtsdogmatik*, cit., p. 63-106, p. 88.

⁸¹ « Les retraites professionnelles d'entreprise dans la crise: remarques comparatives », ds : Otto KAUFMANN/ Sylvie HENNION (Hrsg.), *Steuerung der betrieblichen Altersversorgung in Europa: garantierte Sicherheit? Governance of occupational pensions in Europe: guaranteed security? Gouvernance des retraites professionnelles en Europe: sécurité garantie?*, Berlin/Heidelberg, 2011, p. 11-20, p. 11.

⁸² Soulignant cette note, Rainer PITTSCHAS, *Soziale Sicherheit durch Vorsorge*, cit., p. 89-90.

⁸³ Eberhard EICHENHOFER [« Reform sozialer Sicherheit: von der Verteilungs- zur Teilhabegerechtigkeit », ds : Hemann-Josef BLANKE (Hrsg.), *Die Reform des Sozialstaats zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität*, Tübingen, 2007, p. 1-22, p. 16-17] considère qu'il manque de la clarté à ce concept des prestations étrangères à l'assurance, rappelant que « der soziale Ausgleich ist ein Kennzeichen der Sozialversicherung, der

diese gerade von der Privatversicherung unterscheidet ».

⁸⁴ À propos de cette discussion, cf. la synthèse d'Astrid WALLRA-BENSTEIN, *Versicherung im Sozialstaat*, Tübingen, 2009, p. 178-202.

⁸⁵ Bernard GAZIER/ Bruno PALIER/ Hélène PÉRIER, *Refonder le système de protection sociale*, cit., p. 168.

⁸⁶ Karl LAUTERBACH, *Der zweiklassen Staat: wie die Privilegierten Deutschland ruinieren*, Hambourg, 2008.

⁸⁷ Cf., par exemple, Thomas PIKETTY, *A economia das desigualdades*, Coimbra, 2014.

⁸⁸ Nous nous sommes inspirés du titre du livre d'Elmar NASS (*Der humane Sozialstaat: ein sozialetischer Entwurf zur Symbiose aus ökonomischer Effizienz und sozialer Gerechtigkeit*, Tübingen, 2006).

⁸⁹ Pour le cas portugais, cf. ce que j'ai écrit dans *Contribuição de sustentabilidade e Companhia* (2014) ; une version préliminaire est disponible sur https://apps.uc.pt/mypage/faculty/fd_loureiro/pt/escritos.

⁹⁰ Pour une introduction au cas suédois (capitalisation virtuelle), cf., en portugais, Fernando Ribeiro MENDES, *Segurança social: o futuro hipotecado*, Lisbonne, 2011, p. 87-89 ; Kal Gustav SCHERMAN, « A reforma do sistema de pensões na Suécia », ds : *Sustentabilidade do sistema de pensões: garantir as pensões aos portugueses*, Lisbonne, 2007, p. 139-183.

⁹¹ Le facteur de la formule d'indexation des salaires pourrait, dans le processus d'ajustement des pensions, entraîner une réduction du montant. Toutefois, une clause freinant la réduction nominale des pensions a été introduite. Voyons maintenant le par. 68a du Code (de sécurité) sociale – Sozialgesetzbuch (SGB VI) : pour un commentaire, cf. Ralf KREIKEBOHM (Hg.), *Sozialgesetzbuch: Gesetzliche Rentenversicherung – SGB VI –*, Munich, 2013, p. 347-349.

⁹² Pour une synthèse, avec d'autres indications bibliographiques, cf. João Carlos LOUREIRO, *Adeus ao Estado social?*, cit., p. 125-137.

⁹³ Décret n° 5:636 (relatif à la maladie), décret n° 5:637 (relatif aux accidents du travail), décret n° 5:638 (relatif à l'invalidité, vieillesse et survie), tous du 10 mai 1919. D'un point de vue organisationnel, considérer le décret n° 5:640 (relatif à l'organisation de l'Institut des assurances sociales obligatoires et de la prévoyance générale). À propos de sa faible application (plutôt law in books que law in action), cf. José Luís CARDOSO/ Maria Manuela ROCHA, « O seguro social obrigatório em Portugal (1919-1928): acção e limites de um Estado providente », *Análise Social*, (2009/192), p. 439-470 ; pour une première introduction au régime des assurances sociales obligatoires, cf., à l'époque, les leçons de Manuel RODRIGUES (José da Graça PORTO, *Lições de economia social*, cit., p. 301-332). Cf. dans la doctrine, António Silva LEAL, « Os seguros sociais de 1919 », ds : IDEM, *Temas de segurança social*, Lisboa, 1998, p. 67-69 ; pour un aperçu de la législation du travail et de la protection sociale pendant la Première République, cf. Mário Júlio de Almeida COSTA/ Rui MARCOS, *A primeira República no direito português*, Coimbra, 2010, p. 57-73.

⁹⁴ À propos de cette législation, cf. José Luís CARDOSO/Maria Manuela ROCHA, « O seguro social obrigatório em Portugal (1919-1928): acção e limites de um Estado providente », *Análise Social* 44 (2009/192), p. 439-470.

⁹⁵ François OST/ Michael Van de KERCHOVE, *De la pyramide au réseau: pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, 2002.

⁹⁶ CLR News (2015/1), http://www.uva-aias.net/uploaded_files/regular/CLR-News1-2015.pdf.

⁹⁷ Oscar BLOCH/ Walther von WARTBURG, *Dictionnaire étymologique de la langue française*, Paris, 1996, p. 523.

⁹⁸ « A dignidade humana e a democracia pluralista – seu nexos interno », ds : Ingo Wolfgang SARLET (Org.), *Direitos fundamentais, informática e comunicação: algumas aproximações*, Porto Alegre, 2007, p. 11-28, p. 17.

⁹⁹ En l'opposant au capitalisme sociétaire, cf. Mauro MAGATTI, *La grande contrazione: i fallimenti della liberta e le vie del suo riscatto*, Milan, 2012.

¹⁰⁰ Il provoque également une « corrosion de caractère » : Richard SENNETT, *A corrosão do carácter: as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*, Lisbonne, 2007.

¹⁰¹ Pour situer ce modèle qualifié de « substitué » dans le cadre des différents modèles latino-américains des réformes sociales, cf. Carmelo MESA-LAGO, « A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições », ds : Vera Schattan P. COELHO (Org.), *A reforma da previdência social na*

América Latina, Rio de Janeiro, 2003, p. 227-255.

¹⁰² Pour un résumé de la discussion sur la théorie de la « formule vide », cf. Paul TIEDEMANN, *Menschenwürde als Rechtsbegriff: eine philosophische Klärung*, Berlin, 2012, p. 112-115.

¹⁰³ Ruth MACKLIN, « Dignity is a useless concept », *British Medical Journal* (2003), p. 1419 ; de manière critique, pour un débat, cf. Jef MALPAS/ Norelle LICKISS, « Introduction to a conversation », et Daniel P. DULMASY, « Human dignity and human worth », ds : Jef MALPAS/ Norelle LICKISS (ed.), *The idea of human dignity: a conversation*, Dordrecht, 2007, respectivement p. 2 et p. 9 ; Roberto ANDORNO, *Bioética y dignidad de la persona*, Madrid, 2012, p. 37-38.

¹⁰⁴ José Carlos Vieira de ANDRADE, Le « droit à un minimum pour une vie digne », cit., p. 29, explique qu'il s'agit d'« un minimum pour une vie digne et pas de vie, car il s'agit d'assurer des conditions de dignité et pas la dignité en soi-même ».

¹⁰⁵ Loi n° 2048, du 11 juin 1951.

¹⁰⁶ Art. 6/3. Dans la version originale figurait le texte suivant : « [Z] elar pela melhoria de condições das classes sociais mais favorecidas, obstando a que aquelas desçam abaixo do mínimo de existência humanamente suficiente » [NDT « veiller à l'amélioration des conditions des classes sociales les plus défavorisées, tout en empêchant qu'elles restent en dessous d'un niveau de vie compatible avec la dignité humaine »].

¹⁰⁷ *The idea of justice*, Londres, 2010.

¹⁰⁸ *A condição humana*, São Paulo, 1981.

¹⁰⁹ Lc 2, 6-7.

¹¹⁰ *Evangelii Gaudium*, par. 53 et 195 ; et, après la communication, *Laudatio si'*, qui, à plusieurs égards, parle d'une « culture du jetable », évoquant, au par. 22, qu'elle « touche à la fois les êtres humains exclus et les choses qui se transforment rapidement en ordures ». À propos de la pauvreté liée à la pensée de Bergoglio / Pape François, cf. Walter KASPER, *El papa Francisco: revolución de la ternura y el amor. Raíces teológicas y perspectivas pastorales*, Maliaño (Cantabrie), 2015, p. 109-119.

¹¹¹ Antonio BAGGIO, *Il principio dimenticato: la fraternità nella riflessione politica contemporanea*, Rome, 2007.

¹¹² *Ortodoxia*, Porto, 1974, p. 207.

¹¹³ Cf., par exemple, *Utopia of usurers* (1917) et *The outline of sanity* (1927), tous deux publiés dans *The collected works of G. K. Chesterton*, V, San Francisco, 1987.

¹¹⁴ « Heterodoxia – I », ds : Eduardo LOURENÇO, *Obras Completas – I Heterodoxias*, Lisbonne, 2011, p. 42.

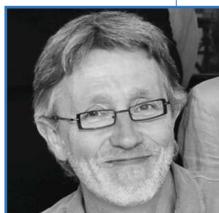
¹¹⁵ J'ai repris un concept d'Antonio GRAMSCI (*Cadernos do Cárcere*, vol. 3, Rio de Janeiro, 32007, p. 184) via Zygmunt BAUMAN (*Lo spirito e il clic: la società contemporanea tra frenesia e bisogno di speranza*, Ciniello Balsamo, 2013, p. 25). Dans la synthèse de Bauman, « [l']interregno significa che le vecchie leggi, le vecchie regole e le vecchie situazioni non funzionano più, non valgono più, ma quelle nuove non sono ancora state inventate ».

¹¹⁶ Je ne discuterais pas de la nature mythologique ou non de ces derniers mots (et de leur portée) attribués à Goethe : cf., cependant, Karl S. GUTHKE, *Last words: variations on theme in cultural history*, Princeton, 1992, p. 81-89.

¹¹⁷ Sonnet 23.

Jean-Marc Laasman

Directeur du service Etudes de la mutualité belge Solidaris



La Mutualité : acteur de la protection sociale face aux mutations de ce XXI^e siècle

Il m'a été confié la tâche d'exposer la place des acteurs de l'économie sociale dans le modèle social européen et le rôle que ces acteurs peuvent jouer pour contribuer à un haut niveau de protection sociale en Europe.

Au cours de cet exposé je vous parlerai surtout des Mutualités qui avec les coopératives et les associations, constituent les principales composantes de « l'économie sociale » en Europe.

« aujourd'hui encore, dans de nombreux pays, la Mutualité reste une force politique importante »

Ces différentes organisations – qui n'appartiennent ni au secteur public ni au secteur privé

commercial - partagent les mêmes principes

- la démocratie économique
- la poursuite de l'intérêt général
- l'autonomie de gestion
- Et enfin la solidarité, principe qui suppose un financement croisé entre « bons risques » et « mauvais risques » et aucune discrimination entre les membres.

Les Mutualités ne sont pas la composante la plus importante de l'économie sociale : elles ne représentent que 3% à 3,5% de l'emploi total généré par l'économie

« Les Mutualités jouent en quelque sorte un rôle de syndicat des affiliés et des patients dans la concertation sociale au sein de l'assurance maladie »

sociale en Europe (6% de l'emploi en Europe)- mais **leur histoire est indissociable de celle de la protection sociale en Europe.**

I. La Mutualité, acteur de la protection sociale

Je vous donnerai donc la vision d'une mutualité belge, la mutualité Solidaris, sur :

- la place de la Mutualité dans la protection sociale aujourd'hui,
- les principaux défis auxquels sont confrontés nos systèmes de protection sociale,

- et la contribution que les mutualités peuvent apporter pour relever ces défis.
- Et enfin je terminerai par quelques considérations plus politiques.

1.1. Acteur social et politique

Les Mutualités ont toujours joué un **rôle social** essentiel et elles ont même précédé l'Etat Providence Moderne en Europe.

Les Mutualités existent depuis le Moyen-âge mais elles se sont principalement développées au milieu du XIX^e siècle à une époque où le développement de l'industrialisation s'est accompagné d'une augmentation massive du paupérisme parmi les travailleurs. Ces derniers se sont alors regroupés en sociétés de prévoyance et de secours mutuels pour rassembler des fonds et se protéger contre les risques sociaux.

Mais la Mutualité est aussi un **acteur politique**. Très tôt, dès le milieu du 19^e siècle, les mutualités se sont engagées politiquement pour instaurer un système national d'assurance en cas de maladie et d'invalidité. Système qui verra le jour un siècle plus tard après la deuxième guerre mondiale. Et aujourd'hui encore, dans de nombreux pays, la Mutualité reste une force politique importante. En Belgique en particulier, les trois grandes mutualités - socialistes, chrétiennes et libérales - constituent avec les partis et les syndicats de la même couleur politique, les piliers traditionnels de la société belge.

1.2. Acteur citoyen

La Mutualité, c'est aussi un **acteur citoyen**, un Mouvement constitué d'un large réseau d'ASBL qui mène des actions de sensibilisation, de mobilisation et de proximité auprès des citoyens. Le secteur associatif mutualiste propose des multiples services et activités allant de l'accueil de l'enfance/extrascolaire aux centres de planning familial en passant par le soutien aux groupes d'entraides et les activités d'éducation et de promotion de la santé.

1.3. Gestionnaire de l'assurance maladie obligatoire

Dans certains Pays, comme en Belgique et aux Pays-

Bas, les Mutualités **gèrent l'assurance maladie invalidité obligatoire.**

En Belgique, ce rôle recouvre deux aspects : les Mutualités sont les **opérateurs administratifs et financiers** du système mais elles participent aussi aux décisions stratégiques au sein de l'assurance maladie obligatoire et négocient des accords et des conventions avec les représentants des prestataires de soins pour fixer les tarifs médicaux au niveau national. Elles jouent en quelque sorte un rôle de **syndicat des affiliés et des patients** dans la concertation sociale au sein de l'assurance maladie.

1.4. Prestataires de services

Les Mutualités sont aussi des prestataires de **services d'assurances complémentaires solidaires.** En Belgique, certains de ces services sont obligatoires et basés sur le principe de la répartition, l'absence de sélection des risques et de lien entre la cotisation et les prestations. D'autres sont souscrits sur une base volontaire. Comparativement aux assurances privées commerciales,

« à l'heure actuelle, les mutuelles fournissent des services sociaux et de soins de santé à 230 millions de citoyens européens »

les assurances mutualistes offrent un large éventail de produits assurantiels à des prix abordables et accessibles à tous les patients, y compris les plus vulnérables – comme les malades chroniques - qui n'ont pas accès aux assurances maladies privées commerciales.

Enfin, les Mutualités ont également développé un **réseau de structures socio-sanitaires et de médecine sociale** (cf. hôpitaux ; polycliniques ; magasins d'optiques ; centrales de services à domicile ; réseau de pharmacies coopératives ; maisons de repos ; centres de services social ; ...) largement accessibles à la population.

1.5. Des organisations profondément ancrées dans la société européenne

Les Mutualités exercent différents métiers et leurs rôles peuvent varier d'un pays à l'autre. Mais ces organisations restent profondément ancrées dans la société européenne où elles sont un acteur essentiel de

« toutes les études démontrent l'important retour social mais aussi économique d'un investissement dans le secteur de la santé »

l'économie social de marché offrant des services sociaux, de soins et d'assurance à un grand nombre

de citoyens européens. On estime ainsi qu'à l'heure actuelle, les mutuelles fournissent des services sociaux et de soins de santé à 230 millions de citoyens européens et qu'elles représentent en tout plus de 180 milliards de primes d'assurance. Selon les estimations, les mutuelles emploient 350.000 personnes en Europe.

II. Les systèmes sociaux de santé en Europe : quels enjeux ?

L'histoire des mutualités, je l'ai déjà souligné, est profondément liée à celles des systèmes de protection sociales en Europe.

Or, ces systèmes sont aujourd'hui confrontés à des défis de différentes nature qui interpellent aussi les mutualités car susceptibles d'impacter leur place et leur rôle dans le modèle social européen et plus particulièrement dans les systèmes sociaux de santé.

2.1 L'enjeu financier

Au cours de ces 40 dernières années, la plupart des pays industrialisés ont beaucoup investi dans leur système de santé : sur cette période, le poids des dépenses de soins de santé dans la richesse nationale de ces pays a doublé, passant de quelque 5% en 1970 à plus ou moins 10% en 2011.

Sous l'effet du vieillissement des populations et surtout du coût des nouvelles technologies médicales, ces dépenses vont continuer d'augmenter à un rythme supérieur à celui de l'activité économique moyenne.

Le fait qu'une part croissante de la production intérieure européenne soit consacrée aux dépenses de soins de santé n'est pas synonyme de catastrophe économique. Au contraire, toutes les études démontrent l'important retour social mais aussi économique d'un investissement dans le secteur de la santé.

Mais la croissance attendue des dépenses de soins de santé constitue un enjeu budgétaire et financier dans la mesure où, dans les pays de l'Europe des 15, 80% des dépenses de santé sont couvertes par un financement public via les systèmes de protections sociales.

La question est dès lors la suivante : qui va payer la croissance attendue des dépenses de soins de santé ? C'est une question essentiellement politique et avant tout un choix de société à savoir quel (niveau de) solidarité voulons-nous pour la société européenne de demain ?

2.2 Les enjeux sociaux

Les chiffres montrent que les inégalités sociales et les taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale restent élevés en Europe et qu'ils ont augmenté ces 15 dernières années dans la plupart des pays européens.

Ce risque de pauvreté est sensiblement plus important chez les allocataires sociaux, les familles monoparentales mais aussi chez les plus âgés : pour les plus de 65 ans, il est de 20% contre 15,3% en moyenne.

« Si le principe d'une organisation universelle et solidaire de l'assurance maladie reste largement soutenus parmi les plus de 55 ans, c'est nettement moins le cas parmi les plus jeunes. »

Ceci pose un problème social d'autant plus aigu que la population plus âgée concentre des coûts de soins de santé importants. Ainsi, une récente enquête a montré

que les coûts d'hébergement dépassent le revenu mensuel pour 60% des résidents en maisons de repos. Il faut donc être conscient que le

vieillesse n'a pas que des conséquences budgétaires, il a aussi des conséquences sociales importantes.

Enfin, malgré une couverture sociale des dépenses de soins de santé qui reste large dans la plupart des pays européens, nous sommes toujours confrontés à un report de soins plus ou moins prononcés selon les catégories sociales en particulier parmi les ménages les plus jeunes et bénéficiaires d'allocations sociales et les familles monoparentales.

Ces constats doivent interpeller les responsables des politiques sociales et de santé en Europe. Mais ils remettent aussi en

« 12% à peine des 18-30 ans font confiance à la sécurité sociale pour améliorer leur vie »

question la stratégie élaborée lors du Conseil européen

de Lisbonne en mars 2000, où l'accent a été mis sur la modernisation du modèle social européen au travers d'un nouveau concept « l'Etat social actif » qui n'a pas pu empêcher qu'un nombre croissant de citoyens européens basculent dans la précarité.

2.3. Les enjeux sociétaux

Il y a ensuite le constat d'un affaiblissement du soutien sociétal aux systèmes de protection social et en particulier chez les plus jeunes générations pour lesquelles on observe une érosion des valeurs de solidarités.

« "le citoyen se sent marginalisé dans le débat sur le fonctionnement et l'avenir de nos soins de santé" »

Une récente enquête menée en Belgique dans le cadre du 50^{ème} anniversaire de l'as-

surance maladie obligatoire a révélé quelques résultats surprenants.

Si le principe d'une organisation universelle et solidaire de l'assurance maladie reste largement soutenus parmi les plus de 55 ans, c'est nettement moins le cas parmi les plus jeunes.

Une majorité de la population estime aussi qu'il y

a beaucoup de fraude sociale et insuffisamment de contrôle.

Enfin, une partie non négligeable (entre 20% et 37% selon les items) considère que les modes de vie/comportements à risque doivent être pris en compte dans le remboursement.

Cette érosion des valeurs reflète aussi un déficit de confiance dans les pouvoirs publics et la légitimité des institutions. Dans une enquête récente, nous avons posé aux 18-30 ans la question suivante : dans quelle mesure pensez-vous que ces acteurs ou ces organisations agissent vraiment pour tenter d'améliorer la vie des jeunes de votre âge ? Les résultats montrent que 12% à peine font confiance à la sécurité sociale pour améliorer leur vie.

Enfin, il y a aussi, particulièrement dans le secteur de la santé, une tension croissante entre les besoins et les ressources limitées qui imposent de plus en plus souvent des choix difficiles mettant à l'épreuve les limites de la solidarité : lorsque l'on met en balance dans une décision de remboursement le coût d'un traitement et son impact sur l'espérance de vie ou la qualité de vie ce n'est pas uniquement un choix technique. Il y a aussi des questions éthiques qui entrent en jeu. Or trop souvent les décisions de l'assurance maladie sont perçues par les citoyens comme fondées uniquement sur des critères médicotecniques. Des récents dialogues de la santé menés dans notre pays, il ressort que « le citoyen se sent marginalisé dans le débat sur le fonctionnement et l'avenir de nos soins de santé ».

Il y a donc un débat à avoir sur la manière de mieux intégrer les valeurs et les préférences des citoyens dans les choix en soins de santé, mais aussi pour rendre davantage lisible et prévisible les choix et les contraintes en soins de santé pour la population

2.4. Les enjeux du vieillissement démographique

La population européenne vieillit : à l'horizon 2060, l'espérance de vie aura augmenté de 8 ans pour les hommes et de 5 ans pour les femmes. Le poids de la population de 65 ans et plus et en particulier des + de 80 ans va sensiblement augmenter.

Quand évoque le « vieillissement » on pense surtout à l'enjeu financier pour les systèmes de protection sociale découlant du déséquilibre croissant entre les actifs et les inactifs, ce qu'on appelle l'augmentation du « taux de dépendance démographique ».

Mais le vieillissement adresse une autre question tout à fait cruciale aux systèmes sociaux de soins de

santé : celle du défi d'organiser au mieux la prise en charge et l'accompagnement de malades chroniques particulièrement fragiles et présentant des situations cliniques complexes et des poly-pathologies.

Car avec le vieillissement démographique, les besoins en soins de santé vont non seulement augmenter mais leur nature va également se modifier.

« Dans ces nouveaux modèles de soins de santé, l'empowerment du patient, (c'est-à-dire le soutien à l'autogestion) constitue un axe essentiel. »

Ainsi, la prévalence des maladies chroniques va augmenter. Les chiffres montrent en effet que d'ici 2030, le nombre de patients

diabétiques en Belgique aura augmenté de 26% et le nombre de personnes souffrant de démence de 56%.

Les acteurs de la santé seront donc de plus en plus confrontés à des patients complexes présentant des besoins non seulement médicaux mais aussi d'ordre psychologiques et sociaux ; à des patients chroniques dont les besoins sont par définition "permanents" mais aussi évolutifs avec le temps.

Les prestataires de services de santé ; prestataires de soins mais aussi les mutualités dans leur rôle de conseils, d'informations et d'accompagnement de leurs affiliés, sont confrontés à un double changement de paradigme :

- Il faut passer d'une approche mono disciplinaire des différents besoins du patient chronique vers une approche globale et multidisciplinaire où ce n'est plus la maladie qui se trouve au centre des préoccupations, mais bien le malade et ses besoins.

- Il faut passer d'un modèle de soins réactifs organisés pour répondre à des situations aiguës à un modèle de soins proactifs et planifiés et coordonnés.

« selon une étude hollandaise, l'accès au "dossier patient informatisé" aux urgences hospitalières permettrait d'éviter 400 décès par an aux Pays-Bas »

- Dans ces nouveaux modèles de soins de santé, l'empowerment du patient, (c'est-à-dire le soutien à l'autogestion) constitue un axe essentiel.

2.5. L'enjeu technologique

Enfin, il y a l'enjeu technologique, j'entends par là l'intégration des nouvelles technologies de la communication et de l'information en santé

Avec l'E-Health (e-santé) qui se traduit par une dématérialisation des documents papiers dans l'échange d'informations médico-administratives relatives au pa-

tient entre les différents acteurs de la santé : le dossier patient électronique ; la prescription électronique ; la facturation électronique ;...

Mais il y a aussi la santé mobile, c'est-à-dire les pratiques médicales et de santé publique reposant sur des dispositifs mobiles tels que téléphones portables, des systèmes de surveillance des patients à distance; des applications qui peuvent se connecter à des dispositifs médicaux ou des capteurs (ex : bracelets/montres) qui permettent au patient de mesurer et suivre ses paramètres vitaux ;...

Ces avancées technologiques présentent de nombreuses opportunités pour répondre aux défis qui se posent aux systèmes de soins de santé.

- Sur le plan qualitatif, le dossier patient électronique est un outil essentiel pour la coordination et le suivi des soins au patient chronique. Par ailleurs, selon une étude hollandaise, l'accès au "dossier patient informatisé" aux urgences hospitalières permettrait d'éviter 400 décès par an aux Pays-Bas.
- Il y a aussi des gains de productivité et dès lors des réductions de coûts potentielles importantes pour tous les acteurs grâce aux outils de surveillance et de traitement à distance ; grâce à la dématérialisation des documents papiers dans les échanges de documents administratifs,...
- On peut aussi envisager une prévention accrue et une meilleure qualité de vie grâce aux outils de télé diagnostiques et d'autoévaluation permettant de dépister des maladies chroniques à un stade précoce.
- Il y a enfin tout le potentiel de développement en termes de services personnalisés et de proactivité des contacts.

Mais il y a aussi des menaces qu'il ne faut pas sous-estimer :

- Tout d'abord l'utilisation des données de santé à des fins illégitimes et je pense en particulier à l'exploitation de ces données pour segmenter davantage et démutualiser la couverture du risque en santé. Dans l'échange électronique de ces types de données et les questions de sécurité, de confidentialité et de respect des droits des patients sont des éléments décisifs. Le défi consiste ici à trouver le bon équilibre entre la limitation des risques d'utilisation illégitime des données de santé et un échange de données efficace qui permettent la réalisation des avantages de la santé numérique.
- Il faut aussi éviter « la balkanisation de l'information », c'est-à-dire la multiplication de réseaux parallèles sans possibilité d'échanges ou de consultation des données et sans normalisation des règles de sécurité

« Un des défis est d'assurer la santé numérique pour tous car tous les patients, tous les affiliés ne sont pas et ne seront jamais égaux dans l'accès à l'E-Health et à ses bénéfices potentiels. »

et de confidentialité. Créer des « îlots » d'informations numériques n'offrirait pas plus-value aux prestataires de soins et au patient. Le défi consiste à mettre en

place un système qui garantit l'interopérabilité tout en respectant les initiatives existantes mises en place par les prestataires et les institutions de soins.

- Un dernier défi est d'assurer la santé numérique pour tous car tous les patients, tous les affiliés ne sont pas et ne seront jamais égaux dans l'accès à l'E-Health et à ses bénéfices potentiels. Il y a ici un enjeu important d'information, de formation et d'accompagnement. Il est aussi essentiel de ne pas négliger une proximité plus directe en particulier avec les plus âgées qui recourent moins à ces technologies.

III. La mutualité dans la protection sociale du XXI^{ème} siècle : l'ambition d'être un acteur de premier plan.

Les Mutualités peuvent contribuer à relever les différents défis qui se posent aux systèmes de protection sociale.

Dans cette partie je développerai principalement, à titre d'exemple, les axes stratégiques du projet d'entreprise de Solidaris.

3.1. Gestionnaire efficace et incontournable de l'assurance maladie

L'ambition de Solidaris est d'être un gestionnaire efficace de l'assurance maladie.

A cet égard, il est essentiel que les mutualités soient en pointe en matière d'automatisation des processus et d'intégration des technologies de l'information et de la communication. Car l'enjeu est double : assurer un service de qualité aux prestataires de soins et aux affiliés (c'est-à-dire payer le plus rapidement et correctement possible) mais aussi dégager des gains de productivité dans un contexte d'austérité budgétaire où l'Etat réduit le financement des frais de fonctionnement des Mutualités.

Les Mutualités wallonnes se sont aussi engagées dans la réorganisation interne de leur "back office" sur base d'un modèle de "ressources partagées" qui permet de mutualiser un certain nombre de tâches administratives

et de dégager des économies d'échelles.

Sur le terrain, on évolue également vers une réduction du réseau de guichets – puisque de moins en moins de patients se déplaceront dans leur mutualité pour remettre leurs attestations de soins. Il n'est pas exclu qu'une Mutualité complètement online voit le jour dans un avenir proche, à l'instar de ce qui existe déjà dans le secteur bancaire.

L'enjeu est d'exploiter les gains de productivité découlant de l'informatisation et de la simplification des processus administratifs pour réorganiser la première ligne vers plus de missions de conseils, d'informations et d'accompagnement des affiliés.

3.2. Prestataire « full service »

L'ambition de Solidaris est d'améliorer en permanence les produits et les services aux affiliés.

Le recours aux technologies doit permettre de **développer la proactivité des contacts et de l'information** pour informer de manière ciblée les affiliés. Notre objectif est notamment de développer davantage l'information de nos affiliés sur les coûts des soins de santé et la qualité des soins afin de leur permettre de se soigner moins cher et d'améliorer leur accessibilité aux soins de santé.

Nous avons l'ambition de développer le rôle de conseiller et de case-manager afin d'offrir une **réponse globale et sur mesure aux besoins des affiliés** et des patients qui se complexifient notamment avec de plus en plus de patients souffrant de maladies chroniques qui s'adressent à leur mutualités avec de multiples problèmes d'ordre administratifs mais aussi d'accès aux soins et aux structures socio-sanitaires, d'aides aux aidants proche. Ce rôle de conseiller doit s'appuyer sur des outils tels que le « bilan mutualiste ».

Enfin, l'ambition est de **développer des services d'assurance complémentaire accessibles répondant aux besoins et aux attentes des affiliés**.

3.3. Promoteur de la démocratie participative

Du point de vue de la mutualité, l'affilié n'est pas uniquement un « client » à qui on offre un service. C'est aussi un citoyen à qui la démocratie mutualiste doit pouvoir offrir la possibilité de participer au débat.

A cet égard, la Mutualité a un **rôle de sensibilisation et d'informations, notamment des plus jeunes, sur les enjeux de la protection sociale**. Il est important

d'investir dans la pédagogie afin de rendre davantage lisible et prévisible pour la population les choix et les contraintes auxquels sont soumis nos systèmes de protection sociale, en particulier en matière de soins de santé.

Par ailleurs il est aussi essentiel de **tenir compte des valeurs et des préférences des citoyens dans les**

« Le recours aux technologies doit permettre de développer la proactivité des contacts et de l'information pour informer de manière ciblée les affiliés »

choix notamment en soins de santé.

Ici aussi la Mutualité a un rôle à jouer en consultant régulièrement ses affiliés

et la population sur les questions importantes qui la concerne en multipliant les espaces de discussions et de confrontations démocratiques et en explorant de nouvelles méthodes de participation.

IV. Des mutualités fortes dans un modèle social fort en Europe

Enfin, l'ambition de Solidaris c'est d'être aussi un **acteur politique qui s'engage pour préserver un modèle social fort en Europe**, condition nécessaire pour réduire les inégalités et permettre une croissance durable et inclusive.

C'est une nécessité et une urgence car aujourd'hui le **contexte budgétaire et politique est propice à plus de « privatisation » du système de protection sociale**. Différentes menaces pèsent en effet sur le modèle social européen.

4.1. Les menaces sur notre modèle d'économie sociale de marché

4.1.1. Une gouvernance économique européenne qui privilégie les droits financiers aux droits sociaux

A la suite de la crise financière et économique une nouvelle gouvernance économique a été mise en place qui donne plus de pouvoirs aux institutions de l'UE pour agir sur les politiques sociales et de santé en principe compétence des pays membres. Le problème c'est qu'aujourd'hui les acteurs financiers dominent le processus de décision dans le cadre du semestre européen et ils considèrent les dépenses sociales et en particulier les dépenses de santé comme un coût budgétaire qu'il faut réduire.

Malgré le peu de recul dont nous disposons en matière de statistique, les chiffres montrent déjà l'impact significatif des politiques d'austérité sur les dépenses

sociales de santé. En particulier, les pays de l'Eurozone qui ont reçu une aide financière du FMI, de la CE et de la BCE ont aussi dû s'engager dans des programmes d'ajustement économique qui incluent des économies à court terme qui ont réduit l'accès aux soins et à leur qualité. Non seulement ces pays (Grèce, Irlande, Chypre et Portugal) ont dû augmenter les frais à charge des patients mais certains ont aussi diminué le nombre de personnes ayant un accès gratuit aux soins publics (Chypre) ou à des soins hospitaliers (Irlande) et réduit le paquet de soins couvert par le régime de base (Grèce, Chypre, Roumanie).

4.1.2. Le marché intérieur a une dynamique de dérégulation

Au-delà de cette tendance à la privatisation croissante du financement des soins de santé en Europe, il y a aussi une dynamique de **dérégulation sociale** puisque le marché intérieur impose d'abolir certaines réglementations nationales au nom de la libre circulation et du droit de la concurrence sans qu'elles soient nécessairement remplacées par des normes sociales européennes.

4.1.3. Au niveau européen, la ligne de démarcation entre le social et l'économique est de plus en plus floue

On peut aussi faire le constat qu'au niveau européen, la **ligne de démarcation entre le social et l'économique est de plus en plus floue**.

Ainsi, par exemple, dans une série d'arrêts, la Cour de justice européenne a qualifié d'activités économiques les prestations de soins de santé même lorsqu'elles sont remboursées par la sécurité sociale.

En octobre 2012, la Commission européenne a proposé une directive pour l'ouverture de la gestion de la Sécurité sociale à la concurrence par le biais d'appel d'offres qui transformeraient l'actuel système public en un marché d'assurances privées, ce qui reflète la volonté sous-jacente de certains décideurs européens de libéraliser des domaines qui touchent au cœur des valeurs sociales et de solidarité.

4.1.4. Les accords commerciaux ignorent la notion de service d'intérêt général

Enfin, il y a les accords de libre-échange qui ignorent totalement l'économie sociale de marché et le rôle des services sociaux d'intérêt général qui est essentiel.

C'est ainsi que le projet TTIP n'envisage, de manière simpliste, que les services publics et les entreprises commerciales et ignore totalement les Services d'Intérêt Général. Cette ambiguïté fondamentale imprègne

toute la négociation du TTIP. Selon les termes du projet de traité, ne sont publics que les « services exercés par les autorités gouvernementales », ce qui a amené les négociateurs eux-mêmes à s'interroger sur le caractère public des prestations de sécurité sociales finan-

« le projet TTIP n'envisage, de manière simpliste, que les services publics et les entreprises commerciales et ignore totalement les Services d'Intérêt Général »

craindre de voir mettre en péril la participation des organismes non gouvernementaux – dont les mutualités – aux services publics.

Une autre ambiguïté importante concerne la protection des investissements privés prévue par le projet de traité. La déclaration conjointe sur les services publics, présentée ce 20 mars 2015 par l'Ambassadeur Froman et la Commissaire Malmström rappelle que rien n'empêchera les gouvernements de prendre des initiatives d'intérêt général, mais « rien non plus n'empêchera un investisseur qui aurait misé sur l'absence d'une telle initiative de réclamer un dédommagement ».

4.2. Des mutualités fortes dans un modèle social fort en Europe

4.2.1. Un pacte d'investissement social européen

La paix et la prospérité pour tous les citoyens européens étaient les principaux objectifs poursuivis par les pères fondateurs de l'Union européenne. Si le premier objectif a été atteint, force est de constater que le second est encore loin de l'être ! Aujourd'hui, l'Europe mène une politique économique et budgétaire unilatérale et n'ac-

« la reconnaissance d'un statut de la Mutualité européenne offrirait un cadre juridique spécifique pour l'activité transfrontalière des mutualités, mais surtout renforcerait l'attention accordée aux mutuelles en tant qu'acteurs spécifiques et important au sein de l'économie et de la société européenne »

corde pas suffisamment d'attention à la prospérité sociale.

Pour sortir de la crise nous avons besoin d'une Europe qui investit, d'une Europe avec une fiscalité plus juste, d'une Europe où

les droits sociaux auraient autant d'importance que les droits économiques et financiers.

Un **pacte d'investissement social européen** est aujourd'hui nécessaire parallèlement aux programmes de stabilité budgétaire. Des objectifs ambitieux en termes sociaux doivent être fixés et ils acquérir le même caractère contraignant dans la gouvernance européenne que les critères d'assainissement budgétaire.

4.2.2. Un socle de droits européens pour la Mutualité

L'économie sociale, en général, et les mutualités, en particulier, peuvent apporter des solutions aux enjeux économiques et sociaux par la diffusion d'une gouvernance démocratique et solidaire comme modèle d'entreprise, la valorisation d'une approche fondée sur l'humain.

Il est dès lors essentiel que les Mutualités bénéficient d'un cadre légal au niveau européen pour être en mesure de développer leurs activités conformément à leurs principes de base et leur mode de fonctionnement particulier et faire concurrence sur une base équitable aux entreprises privées.

Un **socle de droit européen reconnaissant la spécificité des Mutualités** est nécessaire.

En particulier la reconnaissance d'un **statut de la Mutualité européenne** offrirait un cadre juridique spécifique pour l'activité transfrontalière des mutualités, mais surtout renforcerait l'attention accordée aux mutuelles en tant qu'acteurs spécifiques et important au sein de l'économie et de la société européenne.

Par ailleurs, vu les tensions actuelles sur les régimes légaux d'assurance maladie, il faut fixer des **règles nationales et/ou européennes pour permettre une protection sociale complémentaire solidaire** permettant d'assurer un niveau de couverture en soins de santé adéquat pour les plus vulnérables, les malades chroniques, les personnes à faible revenu ou les personnes âgées qui seraient inévitablement exclus si un régime d'assurance santé privé commercial venait à s'étendre.

A cet égard, **l'exemple belge** peut servir de référence.

En 2009, suite à une plainte d'une association professionnelle d'assureur, la Commission a en effet enjoint l'Etat belge d'appliquer aux mutualités, pour leur activité d'« assurance complémentaire », les règles de l'UE relatives aux assurances.

La Commission ayant rejeté les exceptions prévues par les traités, l'Etat belge a répondu en intégrant directement dans la législation nationale la jurisprudence de la Cour de Justice relative à « l'économie sociale de marché et aux services sociaux d'intérêt général ».

Désormais, les activités d'assurances des mutualités belges sont distinguées selon trois piliers :

- **Premier pilier** : l'assurance obligatoire dans le régime légal de sécurité sociale. Selon la jurisprudence de la CJUE, ces activités sont des services d'intérêt général qui ne peuvent être qualifiées d'économique dans la mesure où leur principale caractéristique est

le caractère obligatoire de l'affiliation pour tous les citoyens d'un état ou pour un groupe de citoyens. Les organismes et institutions qui prestent ces activités ne peuvent être qualifiés d'entreprise, et en conséquence le droit européen ne s'applique pas ;

Les activités d'assurance complémentaire des mutualités belges ont été quant à elles scindées en :

- **Deuxième pilier** : les assurances complémentaires des mutualités – les « opérations » - qui répondent de manière cumulative à 11 critères dégagés par la CJUE caractérisant les « services non-économiques d'intérêt général » qui ne sont pas soumis aux règles européennes.
- **Troisième pilier** : les assurances facultatives, que les mutualités ne pourront plus proposer à leurs membres que par le biais de nouvelles « sociétés mutualistes d'assurances » qui sont soumises aux règles applicables à tout assureur. En effet, par souci de clarté, le législateur belge a voulu que les mutualités ne prestent que des SIG dont une des caractéristiques

est le caractère obligatoire. Il s'ensuit que les assurances facultatives ont dû être proposées par un véhicule juridique distinct, et on a ainsi créé la figure juridique de la S.M.A., qui a été ajoutée aux formes juridiques que peuvent prendre les entreprises d'assurance.

Au regard du droit européen, le modèle belge est donc particulièrement clair : les mutualités et les SIG d'un côté, que les règles du marché unique n'atteignent pas, et les S.M.A. et leurs assurances de l'autre, qui sont totalement soumises aux règles du marché unique.

Les mutualités belges ont ainsi pu, non seulement conserver l'immense majorité des services qu'elles offraient tant à leurs affiliés qu'à la population en général, mais encore se maintenir comme étant des acteurs incontournables de l'assurance obligatoire.

En outre, les mutualités belges ont maintenu leurs valeurs et leurs caractéristiques fondamentales dans l'ensemble de leur champ d'action, en ce compris les activités d'assurance. ■



Maria Helena André

Directrice du bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), BIT

Les partenaires sociaux en quête d'une nouvelle légitimité

Le débat que j'ai entendu aujourd'hui me permet de conclure qu'il y a un sentiment d'urgence dans toutes les interventions, mais un sentiment d'urgence avec peu de solutions, avec peu de propositions concrètes sur la façon dont, après avoir fait le diagnostic (correct, de mon point de vue) de la situation, nous pouvons créer des solutions plus pratiques.

Une érosion de la confiance

La crise a accéléré cette érosion de la confiance dans les hommes politiques, dans les politiques, dans les acteurs institutionnels (j'intègre les partenaires sociaux dans les acteurs sociaux ; nous avons d'ailleurs vu, dans l'exemple de la Belgique, que la confiance des jeunes âgés de 18-30 ans dans les syndicats est de 12%, un

chiffre que j'ai bien retenu), dans les institutions publiques, mais aussi dans l'Europe et la Commission européenne. Nous avons ici du mal à établir un lien de confiance entre les citoyens et l'institutionnel à différents niveaux, pas seulement au niveau national, mais aussi au niveau européen.

Une réunion de ce genre ne peut pas avoir des conclusions négatives en ce qui concerne les défis que nous avons à relever dans le cadre de la sécurité sociale. Mais nous ne pouvons pas non plus attendre que la crise passe tôt ou tard et que les choses reviennent à ce qu'elles étaient auparavant. Je pense que l'une des principales conclusions de cette crise est que rien ne sera plus comme avant. Un des grands dangers est que nous ne préparions pas l'avenir. En d'autres termes, il y a peu de réflexion sur la façon dont nous allons surpas-

ser la destruction d'un certain nombre de processus et de politiques et sur ce que nous allons mettre en pratique pour remplacer ces processus et ces politiques.

« Nous avons ici du mal à établir un lien de confiance entre les citoyens et l'institutionnel à différents niveaux »

La faute est aux États, aux acteurs institutionnels, y compris les partenaires sociaux. Mais je pense que c'est aussi la faute aux intellectuels qui, à mon avis, n'ont pas été en mesure d'exercer de la pression sur la classe politique par rapport à certaines questions et d'avoir des propositions provocatrices qui puissent faire la société réfléchir sur le chemin que nous suivons.

Dans le cas du Portugal, le pays est entré en récession en raison des politiques d'austérité qui ont été mises en œuvre. Maintenant, nous sommes en train de toucher la déflation et probablement la stagnation. C'est le panorama dans lequel nous vivons dans ce pays et je n'ai pas entendu beaucoup de propositions sur la façon dont nous allons sortir de cette situation. Ce que j'appelle la dose « additivée » d'austérité imposée par le gouvernement a uniquement apporté le contraire de ce qui nous

« la dose « additivée » d'austérité imposée par le gouvernement a uniquement apporté le contraire de ce qui nous avait été promis »

avait été promis car, en ce moment, nous avons une dette publique qui continue d'augmenter, nous avons des niveaux de chômage qui ne cessent d'augmenter, nous avons des niveaux de pauvreté qui ne cessent d'augmenter et qui peuvent être comparés à ceux d'il y a vingt ou trente ans. Mais la pauvreté n'existe pas seulement parmi ceux qui ne travaillent pas, elle existe aussi parmi ceux qui travaillent. L'évolution de la pauvreté dans les classes ouvrières est un drame au Portugal.

« La faible couverture des travailleurs au Portugal, par le biais des contrats collectifs, résulte non seulement d'un manque d'arrêtés d'extension, mais est aussi la preuve d'une certaine incapacité des partenaires sociaux à jouer leur rôle de régulateur du marché du travail et d'utiliser la négociation collective. »

Nous avons beaucoup de mal à réduire le déficit structurel. Nous avons entendu les partenaires sociaux dire qu'aujourd'hui il n'y a pas de dialogue social dans ce pays, qu'ils ne sont pas consultés. Mais si nous analysons le rôle des partenaires sociaux dans certaines matières, nous ne les voyons pas non plus assumer leurs responsabilités. La faible couverture des travailleurs au Portugal, par le biais des contrats collectifs, résulte non seulement d'un manque d'arrêtés d'extension, mais est aussi la preuve d'une certaine incapacité des partenaires sociaux à jouer leur rôle de régulateur du marché du travail et d'utiliser la négociation collective.

Une situation critique

Nous ne pouvons pas continuer à toujours culpabiliser les autres - c'est de ta faute, c'est de ma faute -, nous avons tous une part de responsabilité à l'égard de ces questions. Si nous prenons le Portugal comme exemple, nous constatons que, au niveau européen, chaque fois que nous avons une indication du nouveau cadre macroéconomique ou de l'emploi, en général, les prévisions ne sont pas revues en hausse, mais seulement « nuancées » et, dans la plupart des cas, elles sont revues à la baisse. Mais quand nous analysons certaines données au niveau mondial, elles sont également peu encourageantes. Si nous analysons les dernières prévisions de l'OIT relatives aux perspectives mondiales de l'emploi pour les cinq prochaines années, en 2015, le chômage augmentera de trois millions. Il y aura trois millions de chômeurs de plus dans le monde, outre l'augmentation qui avait déjà eu lieu. Pendant les quatre prochaines années, le chômage augmentera de huit millions. En 2014, nous avons 201 millions de chômeurs dans le monde. Il s'agit donc d'un sujet qui doit nous faire réfléchir.

Nous avons la question des jeunes et, en particulier, des jeunes femmes. Même si, un peu partout dans le monde, elles ont des niveaux de formation beaucoup plus élevés qu'auparavant, elles continuent à être les plus touchées par le chômage.

Les nouvelles sont surtout inquiétantes en ce qui concerne l'avenir, car on nous dit que l'incidence de l'emploi précaire restera constante, que 45% de l'emploi total, dans les deux prochaines années, sera de l'emploi précaire et que le nombre de travailleurs sera de 1 440 millions à travers le monde. Cela représente 27 millions de plus qu'en 2012. Un travailleur sur quatorze dans le monde vit en situation d'extrême pauvreté. Les inégalités des revenus ont augmenté dans les pays développés et sont proches des taux des pays émergents.

Ce sont des données objectives qui, à mon avis, représentent des situations explosives. Je pense que, même si ces données ont des implications différentes dans chaque pays et dans chaque région du monde, il est impossible de les résoudre exclusivement par des mesures nationales. Il est nécessaire de réfléchir sur la façon dont nous pourrions surmonter ces problèmes à l'échelle européenne, mais aussi à l'échelle internationale. Il est évident que le niveau international est constitué de normes internationales du travail qui nous donnent les mêmes minima de protection, très importants dans le contexte de la mondialisation et surtout très importants dans le contexte de l'augmentation du commerce international.

Quelles solutions ?

Il existe en effet des problèmes tels que l'insécurité, le chômage et les inégalités qui ne sont pas des questions nationales, mais plutôt mondiales. On les retrouve dans toutes les sociétés, dans tous les pays. Est-ce que le fait de ne pas arriver à surmonter ces problèmes est lié à

« 45% de l'emploi total, dans les deux prochaines années, sera de l'emploi précaire »

l'idéologie ? Est-ce que cela a à voir avec la volonté politique ou le manque de volonté politique ? Est-ce que cela a à voir avec l'idée réactionnaire qu'une partie de l'Europe : le Nord, travaille et est vertueuse, et l'autre partie de l'Europe, le Sud, ne travaille pas et est paresseuse et nonchalante ? Je ne sais pas quelles sont les raisons. Je suppose qu'il y a un certain nombre de causes et d'ef-

« Un travailleur sur quatorze dans le monde vit en situation d'extrême pauvreté »

fets qui jouent tous dans le même sens. Nous constatons aujourd'hui que, même si tous en parlent et même si j'ai entendu quelqu'un dire ici que le FMI lui-même avait reconnu que bon nombre des politiques qui avaient été mises en œuvre n'avaient pas eu les résultats prévus ou avaient même eu des résultats défavorables, ce qui manque en effet, c'est **miser sur une croissance économique durable, favorisant une plus grande égalité et de meilleurs salaires**. Voilà le point fondamental.

La deuxième priorité est celle de **l'emploi**. Beaucoup d'emploi, mais de qualité. De mon point de vue,

« Nous ne pouvons pas parler de protection sociale si nous ne parlons pas de croissance économique et de création d'emplois »

toutes les politiques doivent contribuer à ces objectifs fondamentaux. Nous ne pouvons pas parler de protection sociale si nous ne parlons pas de croissance économique et de création d'emplois. Il est impossible de séparer ces débats et d'essayer d'isoler simplement les problèmes liés aux enjeux de la protection sociale si nous n'avons pas davantage de croissance économique et d'emplois, si nous ne discutons pas le rôle de l'État après cette crise brutale que nous avons vécue, si nous ne discutons pas le rôle et les priorités de l'investissement public, si nous n'arrêtons pas le désinvestissement, comme cela a été fait jusqu'à présent, dans les services publics.

Tout le monde a aujourd'hui affirmé qu'il était essentiel de renforcer les niveaux de protection sociale et je suis d'accord avec cela. Mais ce renforcement des niveaux de protection sociale ne peut pas répondre, uniquement et exclusivement, aux anciens défis sociaux, à ce qui, pour nous, est une donnée acquise et que nous avons identifiée au cours des différentes sessions. Aujourd'hui, il existe de nouveaux défis en matière de protection sociale. Il y a un besoin de protéger les gens

tout au long de la vie et pas seulement à la fin de la vie. Par conséquent, de mon point de vue, le débat sur les pensions doit être encadré d'une manière complètement différente. Le besoin de politiques d'investissement social qui puissent parier sur le soutien à la formation, à la santé, au logement, aux plus défavorisés, n'est plus quelque chose d'irrégulier comme il y a trente ou quarante ans, mais une constante de nos sociétés. Je crois donc que nous devons repenser la façon dont les systèmes de protection sociale sont en train d'être construits.

Nous ne le faisons pas d'une manière intégrée. Il s'avère que la plupart des États ont des mesures individuelles pour répondre à une urgence à un moment donné, mais il n'y a pas de réflexion structurelle et structurante sur la conception de nouveaux modèles qui puissent répondre aux besoins.

Il faut innover par rapport aux moyens de financement. Lorsqu'il s'agit d'innover, peut-être vaut-il mieux mettre de côté certaines idéologies. Selon moi, il est irréaliste de maintenir les niveaux traditionnels de financement de la protection sociale avec la situation économique et sociale que beaucoup de nos pays traversent en ce moment. Nous pouvons être contre, réclamer, mais il est impossible de continuer ainsi. En effet, il s'agit d'une question de choix politiques, mais quand on couvre d'un côté et qu'on découvre de l'autre et que l'argent est insuffisant, les choix politiques ne sont pas faciles à faire non plus.

Par ailleurs, le fait qu'il est impossible de maintenir des politiques d'austérité qui inhibent la croissance économique et le développement des pays et, par conséquent, la capacité de distribuer plus et mieux la richesse et de pouvoir avoir des systèmes de protection sociale plus efficaces, efficients et équitables. Il est totalement incompatible de poursuivre avec ces politiques d'austérité que nous continuons à voir, surtout si on affirme qu'elles n'ont pas eu les résultats escomptés.

Et vous me direz : la croissance économique est très importante, mais la croissance économique ne se décroche pas. Mais il est également vrai que la croissance économique est le résultat de choix et de volontés politiques, de la capacité d'avoir des stratégies intégrées et cohérentes et du renforcement mutuel de plusieurs politiques. Nous connaissons tous ces politiques. Il s'agit tout simplement de les faire fonctionner, de manière à ce qu'elles se renforcent mutuellement et de manière à ce qu'elles conduisent mutuellement aux résultats.

À mon avis, il s'agit également de la capacité de responsabiliser et de co-responsabiliser les acteurs sociaux. Il est clair que les politiques de partenariat entre

l'État et les partenaires sociaux sont très importantes, ainsi que les politiques de partenariat entre les États, les partenaires sociaux et la société civile au sens large. Nous avons parlé du rôle du troisième secteur, qui est très important et fondamental pour que nous puissions avoir des sociétés plus justes. Mais, pour ce faire, il faut

« Selon moi, il est irréaliste de maintenir les niveaux traditionnels de financement de la protection sociale avec la situation économique et sociale que beaucoup de nos pays traversent en ce moment. »

que tous les acteurs sociaux assument également leurs responsabilités. Nous vivons dans un pays où, même si je sais que les niveaux de responsabilité des acteurs sociaux sont différents - le niveau de responsabilité d'une organisation syndicale est différent de celui d'une organisation d'employeurs ou d'une société et son employé ou d'un troisième secteur -, nous ne pouvons pas continuer, dans le cas du Portugal, à avoir cette idée qu'il existe un « nous » et un « eux » et que ces deux sont toujours en opposition, que les partenaires ont peu de capacité à travailler ensemble.

J'écoutais Ana Vieira et Catarina et je m'inquiétais. Nous ne sommes pas consultés, mais nous avons quand même la capacité de faire des choses en matière de conciliation, par exemple. Pourquoi les partenaires sociaux au Portugal ne le font-ils pas, par exemple, par rapport à ces questions fondamentales de la gestion du marché du travail, mais aussi de la contribution au développement des politiques sociales et de la protection sociale ? Pourquoi ne s'asseyent-ils pas autour de la table et ne les définissent-ils pas ? Ils ne sont pas obligés de conclure des accords. Ils n'ont qu'à avoir quatre ou cinq points sur lesquels leurs opinions doivent être semblables. Après, ils peuvent discuter avec le gouvernement et voir

« il est également crucial que les partenaires sociaux ne soient pas de simples spectateurs du changement, mais qu'ils soient des agents actifs du changement »

quelle est la marge de manœuvre qu'ils ont pour, ensemble, travailler sur cette question. Si nous ne procédons pas ainsi, nous n'aurons aucune chance de surmonter les contraintes que nous avons dans ce pays.

Ainsi, je pense qu'il est également crucial que les partenaires sociaux ne soient pas de simples spectateurs du changement, mais qu'ils soient des agents actifs du changement, qu'ils puissent définir leur propre agenda ensemble et leur cahier des charges face au gouvernement, afin de contribuer à améliorer les conditions du marché du travail.

Nous savons aujourd'hui que la diversification des pratiques en milieu de travail est une réalité, que le dia-

logue social et la négociation collective ont connu de meilleurs jours, non seulement au Portugal, mais en général, qu'il y a un déséquilibre entre le légal et le contractuel dans notre pays - la loi est la règle à propos de tout et le recrutement, les relations contractuelles entre les partenaires ne sont pas la priorité.

Il ne suffit plus, pour les entreprises, de réclamer plus de compétences des travailleurs afin qu'ils puissent être compétitifs sur le marché mondial du travail et les entreprises sur les marchés locaux et mondiaux. Les partenaires sociaux doivent aider à régler les questions liées à l'égalité et à la promotion de la protection sociale en termes de salaires (la formation des salaires), à la relation avec la productivité, au poids sur le produit national, au rôle de la redistribution, à la demande intérieure croissante ou aux questions liées à l'organisation et aux conditions de travail, telles que la façon de négocier les flexibilités qui ont trait à la conciliation, la façon de négocier de nouveaux temps de travail et la façon de négocier de nouveaux contrats de travail. Le travail à temps partiel est, lui aussi, lié aux cotisations à la sécurité sociale. Comment les négociations peuvent-elles être équilibrées relativement à l'utilisation de ces formes atypiques de travail qui, aujourd'hui, ne sont plus atypiques, mais sont devenues typiques. Le contrat à durée indéterminée n'est plus la forme typique de travail, mais il ne faut pas qu'il en soit ainsi. Ce n'est pas l'État qui va dire aux partenaires sociaux comment négocier, ce sont eux qui doivent négocier et ensuite dire à l'État : ou bien on met ceci en œuvre au niveau contractuel, ou bien on veut apporter un changement au code du travail.

Ces questions sont fondamentales pour les partenaires sociaux et la loi doit servir à encadrer ces questions.

Ensuite, il existe des négociations tripartites pour les grands modèles de développement économique du pays. Dans ces négociations tripartites, les partenaires sociaux ont la responsabilité de gérer avec l'État certains des aspects du marché du travail, mais ils ont surtout l'obligation de gérer avec l'État le rôle des politiques de redistribution qui ne sont pas des salaires : les programmes d'aide sociale pour les plus défavorisés, la qualité des services sociaux, l'accès à l'éducation, à la santé, au logement. Il serait important que le Portugal ait un pacte d'investissement social national qui puisse encadrer, précisément, ces questions qui ne sont pas liées aux salaires et qui sont une responsabilité majeure des partenaires sociaux. À mon avis, c'est le modèle à suivre. Il définit, d'une manière très claire, les capacités des partenaires sociaux et l'ouverture politique des gouvernements par rapport à ces questions. ■

QUATRIÈME SESSION : Le partenariat, condition existentielle pour les entreprises de la protection sociale solidaire



Pedro Bleck da Silva,
Montepio Geral, Président du groupe de travail « Mutualité » de l'AIM

Coopérer aujourd'hui pour exister demain

Aujourd'hui, nous vivons dans une Europe à vingt-huit. Parmi ces vingt-huit pays, seulement cinq ne connaissent pas le modèle des mutualités : le Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Lituanie et la Slovaquie. Tous les autres pays de l'UE connaissent le modèle mutualiste.

« Parmi ces vingt-huit pays, seulement cinq ne connaissent pas le modèle des mutualités : le Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Lituanie et la Slovaquie. »

Depuis trois ou quatre ans, nous connaissons mieux, de manière plus détaillée, la réalité mutualiste en Europe.

A la demande du Parlement européen, en 2011, une société néerlandaise, appelée Research voor Beleid, a fait une étude sur les mutualités en Europe pour le Parlement européen, une étude intitulée « Le rôle des mutualités au XXI^e siècle ». Puis, en 2013, à la demande de la Commission européenne, cette même société néerlandaise a approfondi l'étude et a fait une étude détaillée de chaque pays, une étude intitulée « Étude sur la situation actuelle et perspectives par rapport aux mutualités en Europe ».

Dans cette étude, il s'avère que, dans toute l'Union européenne, il y a sans doute quarante situations différentes

« dans toute l'Union européenne, il y a sans doute quarante situations différentes en termes d'activités dans le domaine des mutualités »

en termes d'activités dans le domaine des mutualités. Certaines sont dédiées à la santé, d'autres à l'assurance mala-

die, à la prévention, à la gestion des questions liées aux retraites, aux soins de longue durée. Mais elles ont toutes une chose en commun : d'une façon ou d'une autre, elles ont toutes un objectif lié à la protection de

la personne et toutes, ou presque toutes, à quelques exceptions près, convergent dans leurs principes et leur mode de fonctionnement - libre adhésion, but non lucratif, fondées sur le principe de la solidarité, gestion démocratique et à des fins de protection de ses propres membres. De toute évidence, elles ne sont pas des sociétés de capitaux.

Nous devons être conscients que les mutualités sont des institutions qui ont des racines profondes dans la culture européenne. Les mutualités sont, indéniablement, des institutions qui reflètent la culture européenne. Nous ne pouvons pas oublier que, lorsque l'Union européenne a été créée, l'un de ses principes fondamentaux était de préserver la culture des différentes institutions européennes.

Quelle est la dimension du secteur mutualiste en Europe ?

En chiffres, les mutualités en Europe se traduisent en 200 milliards d'euros par an. Parmi celles qui sont engagées dans l'activité des assurances - entre 6 000 et 6 500 opérateurs d'assurances existants en Europe - les mutualités couvrent environ la moitié. Elles ont environ 20% de part de marché et emploient près de 350 000 citoyens européens. L'Association internationale de la mutualité, une association où j'assume certaines fonctions, représente 160 millions d'habitants en Europe.

Rappelons ici quelques points : les grands principes de la fondation de l'Europe - la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux ; la libre prestation de services ; le droit d'établissement. Quand l'Europe a été créée et quand tous ces droits ont été déployés, les mutualités ont été oubliées.

La plupart des mutualités développe leur activité dans le domaine de la santé. Le domaine de la santé, conformément à l'article 168 du traité sur le fonctionnement de

l'UE, est une compétence complémentaire européenne. Mais nous ne pouvons pas oublier que l'un des piliers fondateurs de l'Europe fut précisément la protection et la cohésion sociale.

« le secteur mutualiste représente près de 50% de la population européenne mais n'est pas reconnu au niveau européen »

Il y a quelques incohérences dans le droit européen. On parlait tout à l'heure du droit d'établissement et du droit à la libre prestation de services. Mais la directive de 2006 qui a réglementé le droit d'établissement et la libre prestation de services, dispose qu'elle ne s'applique ni aux services non économiques d'intérêt général, ni à la fourniture de services de santé, qu'ils soient publics ou privés ou de tout autre secteur. Par conséquent, le secteur mutualiste représente près de 50% de la population européenne mais n'est pas reconnu au niveau européen.

Au contraire, il existe des règlements au niveau européen qui mettent en place de fortes contraintes aux associations mutualistes. Tout d'abord, je voudrais mentionner les directives Solvabilité. Le législateur européen a inclus dans les directives Solvabilité la plupart des mutualités en Europe, en leur imposant des règles qui sont conçues pour les sociétés de capitaux. Il leur a aussi imposé des règles de gouvernance, en gardant

« Les mutualités n'ont pas d'instrument juridique qui leur permette d'agir ensemble au niveau européen, pour répondre aux directives de solvabilité en termes de capitaux. »

à l'esprit le modèle de gouvernance des sociétés de capitaux, mais en oubliant que le modèle de gouvernance des mutualités est différent, spécifique. Mais, bien plus que cela, la directive qui impose ces contraintes ne reconnaît pas aux mutualités la possibilité d'utiliser certains mécanismes que la directive elle-même a conçus, visant exclusivement les compagnies d'assurances. Je fais notamment référence aux questions liées aux capitaux propres car la couverture des risques d'assurance exige une grande consommation de capitaux propres. Et l'accès aux capitaux n'est pas le même pour les mutualités et pour les compagnies d'assurance. La directive permet aux compagnies d'assurance privées d'utiliser le système des groupements

« ce qui fait sens pour les mutualités, c'est de pouvoir circuler sur le marché intérieur avec leur modèle, avec leurs valeurs et leur système de gouvernance »

d'entreprises ou des coentreprises parce qu'elles ont la possibilité légale de le faire. Mais cette formule ne s'applique pas aux mutualités parce qu'elles n'ont pas d'instrument juridique qui leur permette d'agir ensemble au niveau européen, pour répondre aux directives de solvabilité en termes de capitaux.

Nous sommes devant une situation d'inégalité. Les mutualités font indéniablement partie de la culture européenne, du système de protection sociale européen. Elles subissent les contraintes juridiques européennes, mais leur statut n'est pas reconnu au niveau européen.

Il est évident que pour surmonter ces limitations, les mutualités doivent utiliser des formules juridiques différentes pour remédier à ces inconvénients. Elles doivent, en particulier, perdre leur identité en tant que mutualités et adopter une formule juridique différente (comme dans le cas de la coopérative) afin de s'installer en Europe. Le secteur mutualiste en Europe a depuis longtemps un désir : être reconnu au niveau européen pour pouvoir surmonter toutes ces situations car, ce qui fait sens pour les mutualités, c'est de pouvoir circuler sur le marché intérieur avec leur modèle, avec leurs valeurs et leur système de gouvernance.

Il est clair qu'il y a bien longtemps, les mutualités en Europe ont réagi. Il y avait un projet de statut de la mutualité européenne, établi par la Commission, qui a été retiré, en 2006, de l'agenda politique - le président de la Commission était un portugais, Durão Barroso - parce qu'on a estimé qu'il n'avait pas suffisamment d'intérêt.

Puis, la crise de 2008 est survenue et il y a eu une relance du processus auprès des autorités européennes. Si la crise a servi à quelque chose, c'est prouver que ce n'est pas le modèle mutualiste qui a le plus souffert avec la crise sur les marchés financiers. Le modèle mutualiste a beaucoup mieux résisté que le modèle des sociétés de capitaux. Que l'on sache, il n'y a eu aucune débâcle de la mutualité en Europe, alors que, malheureusement, des débâcles d'organisations financières et bancaires, il y en a eu beaucoup. Grâce à une série d'engagements, y compris d'une députée portugaise, Regina Bastos, le processus a connu un nouveau déploiement. Pour être bref, il y a eu une reconnaissance dans plusieurs déclarations au niveau du Parlement européen et il y a eu plusieurs conférences, séminaires, audiences d'experts auprès de la Commission et du Parlement.

En 2013, rédigée par un député italien, Luigi Berlinguer, le Parlement a approuvé, à l'unanimité, une résolution à envoyer à la Commission, dont je citerais seulement la conclusion : « Le Parlement européen, sur la base des résultats de la récente étude sur la situation des mutualités en Europe (ladite étude de la société Research voor Beleid dont je vous ai parlé), et en tenant compte du souhait exprimé à plusieurs reprises par le Parlement, pour la création d'un statut de la mutualité européenne, demande à la Commission de présenter au plus vite, selon les recommandations détaillées figurant à l'annexe, sur la base de l'article 352 ou de l'article 114 du traité, une ou plusieurs propositions permettant aux mutualités d'agir à l'échelle européenne et transfrontalière ».

Et la première recommandation : « le Parlement européen estime que la diversité des entreprises doit être clairement prévue dans le traité sur le fonctionnement de l'UE et propose que les mutualités soient incluses à l'article 54 ». L'article 54 dispose, concernant la réglementation du droit d'établissement dans le TFUE, quelles sont les entités qui peuvent exercer le droit d'établissement - il mentionne les sociétés, les coopératives, mais il omet les mutualités. Jusqu'à présent, le droit d'établissement en Europe n'est pas reconnu aux mutualités.

« la commissaire polonaise Elżbieta Bienkowska, a répondu à ces députés : "il n'y a pas de possibilité réaliste pour l'adoption à l'unanimité requise" pour le SME »

cette résolution du Parlement européen, il y avait une unité du Parlement européen, appelée Unité sur la valeur ajoutée, qui a fait une étude et une recommandation : « tout règlement comprenant un statut de la société mutualiste européenne aurait une valeur ajoutée claire pour le marché de l'assurance, les parties prenantes, la société, l'économie en général ; il offrirait un système juridique claire, uniforme et homogène, réduisant ainsi les coûts ».

Le Parlement européen, siège de la démocratie en Europe a conclu, à l'unanimité, que l'existence d'un statut pour les mutualités était justifié. Enfin, tout ceci a été transmis par le Parlement à la Commission. La Commission a décidé de faire une consultation publique auprès des vingt-huit États. Elle a eu plusieurs centaines de réponses et les résultats de la consultation publique ont été très favorables.

« Ou bien les mutualités arrivent à démontrer qu'elles sont des acteurs importants sur le marché financier et sur le marché des capitaux, ou bien elles ne parviendront pas à avoir le passeport européen comme elles le souhaitent. »

Puis, comme si cela n'était pas suffisant, la Commission a décidé de procéder, au niveau interne, à une étude d'évaluation d'impact. Mais le commissaire qui est à la tête du secteur, le commissaire Tajani, a annoncé lors d'une conférence à Strasbourg « Nous allons avancer avec une proposition législative ». Nous en sommes là.

« La tendance de la Commission et du Parlement est de trouver une solution unique pour toutes les entités de l'économie sociale. »

Aujourd'hui, je dirais que nous sommes presque revenus à la case départ. Il y a eu un groupe de députés qui a adressé une question écrite à la Commission, en lui demandant ce qui se passait avec le processus du statut de la mutualité européenne. Le successeur du commissaire Tajani dans ce secteur, la commissaire polonaise Elżbieta Bienkowska,

a répondu à ces députés : « il n'y a pas de possibilité réaliste pour l'adoption à l'unanimité requise ». Le pouvoir d'émettre un règlement appartient au Conseil européen et le règlement doit être approuvé à l'unanimité. C'est un problème que nous reconnaissons et dont nous sommes conscients. La commissaire a dit qu'il n'y a pas de conditions pour l'adoption à l'unanimité requise et la Commission n'a donc pas l'intention, à ce stade, de lancer une telle proposition. Dans ce cas, la Commission n'a plus besoin de publier le texte de l'évaluation d'impact.

Je dois préciser qu'avant la fin du dernier mandat j'ai eu accès à une proposition de statut établie par la Commission actuelle. Qu'est-ce qui se passe alors ? Déjà après la dernière réponse de la commissaire Bienkowska, il y a deux jours, j'ai participé à une réunion au plus haut niveau à la Commission, à Bruxelles. La position est trop financière. Ou bien les mutualités arrivent à démontrer qu'elles sont des acteurs importants sur le marché financier et sur le marché des capitaux, ou bien elles ne parviendront pas à avoir le passeport européen comme elles le souhaitent.

La préparation d'un statut européen pour les fondations a été tout récemment achevée. La Commission a décidé de le retirer. Aujourd'hui, les règles du jeu à Bruxelles ont changé. Les différents secteurs n'ont qu'un commissaire, ils fonctionnent en collégialité, de sorte que le passeport européen pour les mutualités devra suivre un autre chemin.

La reconnaissance des mutualités au niveau européen est essentielle. Nous sommes devant un processus que mon cher collègue José Alberto Pitaca appelle « isomorphisme institutionnel ». Pour survivre et avoir leur reconnaissance, les mutualités devront éventuellement adopter d'autres formules juridiques. Elles sont absorbées par les règles des assurances et nous assistons, par conséquent, en Europe, à un processus de démutualisation.

Ou bien nous réussissons à surmonter cette question, ces problèmes, ou alors la culture européenne des mutualités peut éventuellement être en péril. Aujourd'hui, les perspectives sont différentes, elles ne sont pas optimistes. Je pense que nous, les acteurs de l'économie sociale, nous devons tous nous unir et essayer de nous aider les uns les autres.

Mercredi, j'étais à Bruxelles, à la Commission, où j'ai participé à la première réunion de l'intergroupe pour l'économie sociale avec le Parlement européen. La tendance de la Commission et du Parlement est de trouver une solution unique pour toutes les entités de l'économie sociale. C'est mieux que rien, mais il s'agit d'un instrument qui, à notre avis, ne résout pas entièrement

nos préoccupations et nos problèmes. Nous, les sociétés mutuelles, nous n'avons rien contre les coopératives, nous sommes tous des partenaires de l'économie sociale, ni contre d'autres institutions, mais nous aime-

rions préserver le modèle mutualiste comme mode de fonctionnement, comme mode de fourniture de services et comme mode de protection sociale. ■



Luc Roger

Directeur de la coopérative européenne Fondo Salute

Vivre ensemble entre opérateurs en concurrence : l'opportunité européenne

Les bases du développement à l'international

Le projet d'Union Harmonie Mutuelle est d'accompagner ses adhérents tout au long de leur vie et surtout de promouvoir le système mutualiste à l'extérieur de nos frontières, en nouant des partenariats économiques. Ces derniers interviennent, dans de nombreux pays européens, dans un contexte de crise important où la protection sociale, et plus particulièrement la couverture de santé des salariés, est de plus en plus menacée. Selon nous, les valeurs du système mutualiste sont une réponse en Europe à une couverture solidaire, sans recherche de profit.

Notre développement à l'international se repose sur deux points précis. Nous nous appuyons systématiquement sur une mutuelle locale ou, en cas d'impossibilité,

en charge intégrale par l'État. Par conséquent, lorsque le patient se soignait dans le secteur public, il était confronté à des délais d'attente extrêmement longs (5-6 mois pour une radio). Pour pallier ce phénomène, le gouvernement a décidé de créer des fonds sanitaires intégratifs. Ils permettent aux italiens de se faire soigner plus rapidement dans le secteur privé et à des prix négociés. Toutefois, ce n'est pas un produit d'assurance mais une couverture santé. Pour créer une émulation autour de ces fonds, le gouvernement italien a mis en place un avantage fiscal pour l'employeur et l'employé. Par ailleurs, la gestion de ces fonds sanitaires intégratifs a été confiée aux sociétés de secours sanitaire mutualistes, car avec ces acteurs il n'y avait pas de questionnaire médical, ils étaient dans le non profit et dans la solidarité. Sauf qu'en Italie, le système de couverture sanitaire couvre à 100%. De ce fait, les mutuelles ont plus ou moins disparu. La plupart des mutuelles qui restent en Italie sont des mutuelles « récréatives », qui se limitent à des activités culturelles. Seulement une dizaine de mutuelles continue à couvrir la santé mais se sont plutôt des mutuelles d'entreprises (des cheminots) ou régionales, très ancrées sur leur population cible.

Le secteur mutualiste est assez petit, mais a effectivement une opportunité importante de renaître en Italie grâce à la possibilité de gérer ces fonds sanitaire intégratifs. Lors du débat au parlement italien sur les fonds sanitaires, un député est intervenu sur le fait qu'il était important de s'occuper de la population italienne en termes de couverture santé, mais qu'il ne fallait pas oublier l'autre problématique de l'Italie qu'est la dépendance des personnes âgées. Suite à cette intervention, il a été décidé d'ajouter à ces fonds l'obligation de faire de la dépendance pour pouvoir bénéficier de la

« les valeurs du système mutualiste sont une réponse en Europe à une couverture solidaire, sans recherche de profit »

sur une structure de l'économie sociale, notamment du mouvement coopératif. La deuxième clé de réussite incontournable est la durée. La stratégie à l'internationale ne doit pas être une succession de coups ponctuels mais doit plutôt s'inscrire dans la durée en étant présent sur les terrains avec nos partenaires mutualistes ou coopératives locaux.

Comment et pourquoi l'Union Harmonie Mutuelle s'est implantée en Italie ?

Il y a dix ans, le gouvernement Italien a décidé de réformer son système de soins. Jusque-là, le système italien ressemblait au système anglais, avec une prise

réduction fiscale. Mais il existe une subtilité concernant les mutuelles italiennes. En effet, du fait de leur statut spécial, en plus de ne pas être soumises aux règles européennes, elles ne peuvent pas distribuer de produits d'assurance. D'une bonne idée au départ – leur confier la gestion des fonds sanitaires intégratifs – elles se retrouvent à ne plus pouvoir aller sur ces secteurs car elles ne peuvent pas pratiquer d'activité d'assurance.

Dans ce contexte, la mutuelle Cesare Pozzo avait axé son développement sur les contrats collectifs en fonds sanitaires. Or, s'apercevant qu'elle ne pouvait le faire,

« La plupart des mutuelles qui restent en Italie sont des mutuelles « récréatives », qui se limitent à des activités culturelles. »

elle a cherché une solution en dehors de ses frontières car il n'y avait pas de solution en Italie. Pendant ce temps, les assureurs eux, vont créer des mutuelles « Pinocchio », qui vont effectivement être capable de gérer ces fonds sanitaires intégratifs.

Lors des discussions à l'Ipsé ou à l'AIM par exemple, nous avons rencontré des collègues italiens qui nous ont demandé si nous pouvions éventuellement les aider dans leur développement et surtout à compléter leur offre. Nous savons qu'il n'y a pas de statut de la mutualité européenne, donc deux mutuelles ne peuvent pas fusionner en Europe. Nous avons donc essayé de réfléchir aux axes de collaborations, en faisant notamment

« du fait du statut spécial des mutuelles italiennes, en plus de ne pas être soumises aux règles européennes, elles ne peuvent pas distribuer de produits d'assurance »

une étude de marché pour comprendre les besoins des Italiens. Dans un premier temps nous avons créé une société coopérative européenne, la première de ce type dans le domaine de la couverture santé. Les deux actionnaires sont la mutualité italienne et la mutuelle française. La première action de notre société coopérative a été de créer un réseau conventionné. Nous avons prospecté sur toute l'Italie (clinique, case di cura, centre de radio, etc.) pour se créer un réseau de manière à ce que nos futurs adhérents se soignent à proximité et à moindre coût. Notre premier travail en Italie a donc été d'ancrer cette société coopérative européenne, appartenant aux deux actionnaires

« La stratégie est donc de pénétrer, prendre de la référence et ensuite se développer par d'autres circuits. »

Union Harmonie Mutuelles et Cesare Pozzo. La deuxième étape a été de compléter, sachant que Pozzo ne pouvait distribuer des produits d'assurance. Nous avons deux solutions:

- soit la libre prestation de service
- soit le libre établissement

La première peut permettre d'aller travailler à l'étranger dans le cadre de nos activités d'assurance surtout pour accompagner un client qui a des salariés dans un autre pays. Mais si vous souhaitez vous attaquer à un marché national, il est difficile d'y mener des activités de mutualisme, d'assurance, sans s'y implanter. Nous avons donc décidé de recourir à la liberté d'établissement, avec une réelle activité sur le territoire et un positionnement national, selon la volonté de la mutualité Cesare Pozzo.

Fort de cette expérience, je peux vous confier qu'il n'est pas si compliqué, pour une mutuelle voulant s'implanter dans un autre pays, de le faire. Il faut demander des autorisations à l'autorité de contrôle. En France, l'ACPR vérifie votre dossier et a 6 mois pour répondre. Si elle accorde l'autorisation, l'autorité de contrôle du pays qui accueille ne peut pas refuser. En revanche, il faut se conformer à la fiscalité locale et aux règles d'assurance du pays dans lequel vous vous implantez.

Une fois la coopérative européenne créée en 2010, et que nous disposions d'un réseau avec lequel travailler sur le territoire italien, nous avons créé en mars 2013 une succursale, Harmonie Mutuelle Italia, en libre établissement. Nous avons obtenu les autorisations d'exercer dans les branches que nous avions demandées : couverture médicale, grands risques chirurgicaux, la prévoyance et la dépendance. Lorsque vous pénétrez un marché comme nous l'avons fait avec Cesare Pozzo, qui ne dispose pas d'une force de vente pléthorique, il est important de se faire connaître. Nous nous sommes donc attaqués au marché sous forme d'appel d'offre, qui ne demande pas une force commerciale énorme. Par ailleurs, nous étions sûrs d'être payé car il s'agissait d'appels d'offres publics où avant de les lancer, les cotisations sont bloquées sur un compte, et dès que le marché est attribué le prestataire choisi est payé. Mais lorsque vous présentez 0 euro de chiffre d'affaires, il est important de trouver des sous-traitants car il n'était pas question de créer un centre de gestion en Italie tant que nous n'avions pas d'adhérents. La première priorité a donc été de trouver des sous-traitants. Une fois de plus, la clé de la réussite a été de s'appuyer sur la mutuelle locale, qui nous a aidés dans cette démarche. Nous les avons renforcés sur leur marché pour pouvoir se développer et, par la même occasion, nous avons consolidé leur position via le paiement de frais de gestion à la mutuelle partenaire.

Quelques chiffres clés

Pour la fin de l'année, environ 2 000 conventions ont été signées sur l'ensemble du territoire, ce qui nous permet d'avoir un réseau important sur lequel nous pouvons

peser. Nous pouvons, à présent, parler de prix, de qualité. Il existe 21 systèmes de santé différents en Italie, entre le Nord et le Sud, donc la tâche n'est pas simple. Quand nous avons démarré en 2013, nous avions 2,5 salariés et au 1 janvier 2015 nous sommes passés à 4,5 salariés. Nous avons, par ailleurs, signé 23 millions d'euros de chiffres d'affaires sur 2-3 ans (certains appels d'offres ont une durée de 2-3 ans). A titre d'exemple nous avons démarré le 1 janvier 2015 avec 9,5 millions de cotisations santé et presque 1,5 millions en prévoyance.

« Nous devons aller chasser ensemble, à plusieurs, car l'investissement de départ est relativement coûteux. Si nous ne prenons pas les parts de marché en Europe, le privé le fera, et nous serons isolés. »

la magistrature, ce qui nous permet maintenant de répondre à des négociations privées. Les appels d'offres sont publics et européens, maintenant des courtiers, des banques, viennent nous proposer des négociations privées sur lesquelles évidemment nous savons que la marge est plus intéressante que sur les appels publics. La stratégie est donc de pénétrer, prendre de la référence et ensuite se développer par d'autres circuits.

Les fonds sanitaires intégratifs en Italie représentent 6 millions de travailleurs. 20 à 25 % de la population active a une couverture santé collective en Italie. En France le marché est mature, voire saturé. Mais en Italie il reste des terres de développement. 4 à 5 % de la

Cela représente un certain nombre d'entreprises importantes. A titre comparatif, nous avons rattrapé la Caisse des dépôts et le Conseil supérieur de

population est couverte à titre individuelle. Nous avons aujourd'hui 23 000 chefs de famille et 56 000 étudiants. Nous sommes en train de nous développer sur le secteur des étudiants car nous estimons qu'il n'est pas normal qu'en Italie il y ait un certain nombre de jeunes qui ne puissent pas se faire soigner du fait de l'absence d'une couverture santé décente. Nous sommes donc en train de travailler, non pas sur la création d'une mutuelle étudiante, mais d'une mutuelle pour les étudiants. Nous avons également une vie politique, avec une Assemblée générale composée de deux délégués.

Pour conclure, j'estime que nous avons eu de la chance car nous avons trouvé une mutuelle qui avait besoin de nous et qui a exactement les mêmes valeurs, même s'ils sont beaucoup plus petits, de démocratie, de fonctionnement. Aujourd'hui nous ne pouvons pas faire sans eux et eux ne peuvent pas faire sans nous. C'est vraiment la clé de la réussite. Nous avons des échanges réguliers. Nous projetons d'ailleurs de créer des centres sanitaires, par exemple dans le dentaire. Les choses sont en train de se mettre en place. Et nous avons également pris toute notre place dans le mouvement mutualiste en Italie, avec notamment l'adhésion à la fédération de la mutualité italienne.

C'est une expérience sur l'Italie, mais nous avons l'intention de continuer le développement en Europe. Le terrain de jeu n'est plus national, mais au minimum européen. Nous devons aller chasser ensemble, à plusieurs, car l'investissement de départ est relativement coûteux. Si nous ne prenons pas les parts de marché en Europe, le privé le fera, et nous serons isolés.



Jean-Philippe Poulnot,

Responsable des partenariats politiques, membre du CA du groupe UP

Agir en transfrontalier : de nouvelles compétences à mettre en place

UP est le nouveau nom du Groupe Chèque Déjeuner. Ce nouveau nom est porteur de progrès, de dynamisme et d'ambition et présente la totalité de notre offre car nos activités ne se limitent pas au chèque-déjeuner.

Les missions et l'organisation du Groupe Up

Notre mission est d'œuvrer pour le « mieux vivre » au quotidien et contribuer au progrès social. C'est la raison pour laquelle nous nous attachons à développer une société plus juste, démocratique et humaniste, dans le cadre de l'économie sociale. Depuis plus de 50 ans, nous tentons d'innover au service de la personne.

quantités de bouteilles d'eau, nous avons construit avec eux un chèque « eau ».

Nous sommes leaders dans la gestion des aides légales et extra-légales des Conseils généraux en France, ainsi que dans les logiciels de gestion pour les associations qui œuvrent dans l'aide à domicile et l'hospitalisation à domicile. Nous avons aussi des entreprises qui sont spécialistes en carte à puces et applications de paiement mobile.

Quelques chiffres clés

Le Groupe UP en 2014 c'est 15,8 milliards d'euros de volumes d'émissions auxquels il faut rajouter 3,2 milliards d'euros d'équivalent flux sociaux qui transitent par nos logiciels. Nous avons 198 000 clients, 2 300 collaborateurs, 1,2 millions de partenaires affiliés au réseau, 26 millions de bénéficiaires et nous sommes présents dans 14 pays. Grâce à ces chiffres nous sommes le numéro trois mondial sur le marché des titres spéciaux de services.

L'évolution du modèle de gouvernance

Nos fondateurs étaient des militants syndicalistes qui avaient créé une coopérative de consommateurs car ils n'avaient pas les moyens de former une coopérative ouvrière de production. Dans les statuts de cette coopérative de consommation il y avait un article qui engageait la coopérative à se transformer lorsqu'elle aurait atteint un point mort, ce qui est arrivé dans les années 1960. Depuis ce moment-là, l'entreprise appartient à ses salariés.

Nous avons un modèle de gouvernance participatif qui garantit la pertinence de nos décisions : tous les quatre ans le Conseil d'administration est élu par les coopérateurs et nous désignons notre président-directeur général qui depuis l'année dernière est une femme, Catherine Coupet. Nous essayons d'impliquer chaque collaborateur dans la réussite économique et sociale de l'entreprise. Les valeurs qui guident nos actions depuis

« nous nous attachons à développer une société plus juste, démocratique et humaniste, dans le cadre de l'économie sociale »

les programmes publics et sociaux, la stimulation et la fidélisation, et les frais professionnels. Nous proposons des outils tels les chèques, les cartes, les applications mobiles et les plateformes multiformes web. 88% de notre activité relève du marché des avantages aux salariés, qui est notre cœur de métier historique.

Nous avons un écosystème particulièrement vaste, composé d'entreprises, d'ONG, de gouvernements etc. Au-delà de nos salariés, de nos clients, de nos concurrents, il y a évidemment les organisations syndicales et patronales, l'économie sociale sous toutes ses formes mais également la diplomatie, l'univers de la recherche, le monde de la presse et les think-tanks. Il n'est jamais

« nous sommes le numéro trois mondial sur le marché des titres spéciaux de services »

simple d'entretenir et de développer cet écosystème. UP regroupe une centaine de marques que nous avons co-construites très souvent avec des partenaires de notre écosystème. A titre d'exemple, dans certains pays de l'Europe centrale et orientale il existe une obligation légale qui impose de fournir une bouteille d'eau par salarié par jour lorsque la température dépasse les 25°. Les employeurs n'ayant pas vocation à gérer des

plus de 50 ans sont l'engagement, l'innovation, l'équité, l'égalité, la solidarité et l'entrepreneuriat.

La société coopérative fonctionne selon le modèle « une personne, une voix ». Cependant, notre taux de sociétaires par rapport à l'ensemble des salariés du Groupe n'est plus que de 16%, car nous avons grandi très rapidement. Nous nous sommes donc lancés dans un projet qui s'appelle « des racines et des ailes », qui consiste à trouver les moyens d'associer l'ensemble des salariés du Groupe au capital des entreprises du Groupe. En d'autres termes, nous souhaitons créer une « megascop » internationale.

« nous souhaitons créer une "megascop" internationale »

Pour ce faire nous avons proposé à l'Assemblée générale de juin 2014, un vœu qui permettait au Conseil d'administration d'engager des études sur cette « megascop ». Les sociétaires ont voté à 75% pour ce vœu, ce qui prouve qu'il existe effectivement une opposition et donc que la démocratie est vivante chez nous.

Nous avons donc un mode de gouvernance participative et un partage équitable des richesses. En effet, nous investissons 45% des résultats de l'entreprise dans le développement de notre groupe et nous répartissons de manière totalement égalitaire 45% des résultats sous la forme d'une participation des salariés aux fruits de l'expansion. Le 10% restants vont en partie rémunérer les parts sociales détenues par les coopérateurs et en partie à une caisse de solidarité qui permet d'intervenir et aider les salariés en grande difficulté.

« d'une part, nous sommes "non-opéables" et d'autre part, nous sommes non-délocalisables, ce qui permet d'avoir une vision pérenne et non spéculative de l'entreprise »

Nous sommes un modèle qui est générateur de trésorerie, car jusqu'à maintenant nous avons entièrement autofinancé le développement de notre groupe et nous avons des réserves financières non partageables. Cela induit que d'une part, nous sommes « non-opéables » et d'autre part, que nous sommes non-délocalisables, ce qui permet d'avoir une vision pérenne et non spéculative de l'entreprise.

Les trois phases de développement du Groupe UP

Entre 1964 et 1991, nous avons été essentiellement mono-pays et mono-produit : nous étions en France et

nous étions sur le chèque-déjeuner. A un moment donné nous nous étions lancés dans la restauration collective avec « restocop ». Il s'agissait d'un projet qui se développait très vite mais qui en même temps nous faisait perdre beaucoup d'argent car il était peu compatible à la fois de vouloir bien payer les salariés de la coopérative et de bien nourrir les clients, à moins d'atteindre une masse critique monstrueuse.

En 1991, à son arrivée à la présidence du Groupe, Jacques Landriot a réussi à convaincre le Conseil d'administration de lancer un développement international. Le débat était très complexe à l'époque : pourquoi vouloir aller à l'international alors qu'en France le business marchait bien, les salariés étaient satisfaits, etc. ?

Jacques Landriot a réussi à convaincre les administrateurs que pour continuer à développer et à pérenniser l'entreprise, il fallait aller à l'international et créer de nouvelles activités.

Nous avons mené deux opérations. D'abord, nous nous sommes implantés en Espagne grâce à un véritable partenariat avec deux organisations syndicales et avec la Cepes, l'organisation de l'économie sociale espagnole. Deuxièmement, nous nous sommes développés en Italie sous la forme d'une joint-venture, co-entreprise avec la Camst, une des grandes coopératives de restauration collective en Italie. Nous avons évidemment des liens très étroits avec la Legacoop et la Confcoopérative en Italie. Lorsque nous nous implantons dans un pays, nous nous rapprochons de nos partenaires naturels qui sont les organisations syndicales et patronales, l'économie sociale, etc.

Lors de cette première phase, notre développement international avait été limité par le Conseil d'administration à 1h30 d'avion de Paris. Ensuite, nous sommes passés à 4 heures. Lors du plan stratégique suivant, il a été décidé que le Groupe Chèque Déjeuner se développe en Europe. Nous avons donc commencé à nous intéresser à l'Europe centrale et orientale, avec quelques soucis en Hongrie, où le premier ministre a nationalisé notre activité. Nous nous sommes donc retrouvés avec une centaine de salariés sur le dos et plus d'activités. Contrairement à nos concurrents, qui ont tout simplement viré leurs salariés, nous les avons tous replacés. Malgré le coût que cela représentait, cela nous apparaissait normal.

Il y a quelques années, le Conseil d'administration a débattu une nouvelle fois notre politique de développement et a accepté la proposition de certains, dont je faisais partie, de dire que « le Groupe Chèque Déjeuner se développe prioritairement en Europe » et non exclusivement. Cela nous a permis de nous implanter au Maroc et de racheter une société en Turquie. Lorsque

nous avons revu notre cadre de référence stratégique en 2013, nous avons décidé que notre Groupe se développerait au niveau mondial.

« Renforcer notre modèle coopératif. A terme, nous voulons que tous les salariés soient associés du Groupe. »

Nous avons commencé par acheter le leader mexicain dans notre activité, en vue de regarder

comment on pouvait essayer au niveau de l'Amérique du Sud qui nous intéresse très particulièrement, tout comme l'Amérique du Nord.

Dans le cadre du projet UP 2018, nous avons établi une stratégie qui se décline en trois axes principaux : 1) Accélérer notre développement partout dans le monde et notamment sur les marchés où le groupe est moins présent. Nous avons l'ambition d'ouvrir entre deux et quatre filiales par an dans de nouveaux pays ; 2) Affirmer notre dynamique d'innovation et transformer notre métier. L'enjeu d'aujourd'hui est représenté par les cartes de paiement et par le paiement par téléphone. Pour cette raison, nous avons décidé d'investir 10 millions d'euros dans un fonds d'investissement pour des startups de nouvelles technologies ; 3) Renforcer notre modèle coopératif. A terme, nous voulons que tous les salariés soient associés du Groupe. Lors de l'Assemblée générale du 12 juin prochain, nous allons proposer de fusionner trois de nos activités en France. En paral-

« dans les pays de l'Europe centrale et orientale, les populations nous demandent de co-construire des produits de type mutualiste »

lèle, nous étudions toutes les lois dans tous les pays où nous sommes implantés, car comme vous le savez, il y a

des pays dans lesquels les coopératives sont clairement interdites, d'autres dans lesquels elles sont mal vues, et d'autres encore où les statuts ne sont pas forcément adaptés à ce que nous souhaitons.

En ce qui concerne nos perspectives pour 2015, nous entendons atteindre les 6,8 milliards d'euros de volume d'émissions (nous étions à 5-6 milliards l'année dernière). Nos filiales mexicaine et turque sont sur des

« Nous avons œuvré pour la création d'un "leading group" de l'économie sociale auprès de l'ONU et c'est une réalité depuis l'année dernière »

taux de croissance de 30 à 40% par an, ce qui démontre que quand on est sur des marchés un peu « mous », il est

très important de se développer à l'international pour équilibrer. Nous serons 2 500 collaborateurs à la fin de l'année.

Pour ce qui concerne 2018, nous entendons réaliser 65% des 10 milliards d'émissions, hors de France. Nous

serons vraisemblablement 3 mille collaborateurs ce qui veut dire avoir un taux de croissance de 44%. En outre, 60% de notre activité sera dématérialisée, donc nous aurons déjà passé le cap de la carte dans un très grand nombre de pays.

Nous sommes ouverts à toutes les formes de partenariat. Luc Roger parlait de développement dans certains pays. Par exemple, dans les pays de l'Europe centrale et orientale, les populations nous demandent de co-construire des produits de type mutualiste. En France, un très grand nombre de mutuelles et d'institutions de retraite nous ont demandé à travailler ensemble, car nous avons une masse de petites entreprises qui sont plutôt adaptées à travailler sur ce genre de sujets. Nous regardons également ce qui peut se passer autour du sport et du logement et nous pensons que dans ces domaines il existe beaucoup de choses à co-construire ensemble.

Nous avons été largement impliqués dans la création des rencontres du Mont Blanc, qui regroupent les dirigeants de l'économie sociale du monde entier dans le but de favoriser les échanges, la co-construction, de faire du benchmark, de trouver des alliances. Lors de ces rencontres du Mont Blanc, nous avons eu un rêve un peu fou que nous avons appelé « la marche vers l'Organisation des Nations Unies (ONU) ». En effet, l'ONU reconnaît un certain nombre de groupes, les « major groups » : l'agriculture, l'industrie, les femmes, l'eau, les minorités ethniques etc. Ils nous avaient expliqué que l'économie sociale n'était pas représentative au niveau de l'ONU car nous sommes partout, sauf que quand on est partout, on n'est nulle part. Nous avons donc œuvré pour la création d'un « leading group » de l'économie sociale auprès de l'ONU et c'est une réalité depuis l'année dernière. Ce leading groupe a été fortement porté par le Président de la République français. Les rencontres du Mont Blanc et la Présidence de la République française partagent le secrétariat permanent de ce leading group auprès de l'ONU. Ce leading group est né pour que les acteurs de l'économie sociale puissent être informés de tout ce que fait l'ONU et pour avoir un droit de parole. Nous avons également réussi à obtenir la création d'un groupe économie sociale inter agence de l'ONU. Au sein du leading group sont présentes l'AIM et l'ACI et nous estimons que tout cela va nous permettre de favoriser le développement des lois ESS dans les pays. ■

Débats avec les participants

👉 **Dominique Boucher, Délégué général de l'Ipsse**

Luc, lorsque tu parles de coopération, serait-ce utopique d'envisager qu'une mutuelle d'un Etat membre, puisse éventuellement travailler avec une mutuelle d'un autre Etat membre ou s'agit-il d'un schéma dans lequel il y aurait trois ou quatre mutuelles d'un seul et même Etat membre qui décideraient d'œuvrer dans un autre pays de l'Union européenne ?

➤ **Luc Roger**

Nous avons vraiment besoin d'un statut de mutuelle européenne, mais s'il faut l'attendre on ne fera rien. En attendant, nous avons un statut de la coopérative, différent certes de celui de la mutuelle, mais il a le mérite d'exister. Avec Fondo Salute nous avons créé une société coopérative européenne alors que nous aurions pu créer un groupement d'intérêt économique européen. Nous avons retenu l'option de la Scop car cette modalité s'inscrit davantage dans la durée.

Nous avons créé une succursale par le biais du libre établissement. Il est donc possible de s'installer dans un autre pays européen, mais si l'on veut se rapprocher d'une mutuelle locale il faut un statut de la mutuelle européenne. Par conséquent, même si l'expérience de Fondo Salute a été un succès, on ne pourrait pas se passer d'un statut de la mutuelle européenne. En même temps, le débat autour de ce statut nous a fait oublier ce que nous pouvons faire de concret avec les instruments dont nous disposons actuellement.

Le renforcement du mouvement mutualiste européen se fera à plusieurs. Il est possible de « chasser » à partir des mutuelles françaises mais on peut aussi le faire en Europe, par exemple dans les pays de l'Europe centrale et orientale, où la mutuelle a disparu. De manière générale, nous devons avoir une politique de développement, faute de laquelle, même avec un statut européen, les mutuelles ne vont pas peser en Europe.

👉 **Jean-Marie Spaeth, Président de l'Ipsse**

Il y a bien une limite à l'action de la mutualité. En France, la mutualité affirme toujours ne pas vouloir remplacer

la sécurité sociale, donc elle se fixe une limite qui tient non pas aux personnes mais à son niveau d'intervention. Seul un système obligatoire permettra d'avoir une couverture (maladie) digne de ce nom pour nos concitoyens. Où est-elle la limite d'une mutuelle vue par un mutualiste ?

➤ **Luc Roger**

Effectivement, le meilleur système est bien le système obligatoire. La différence entre nous et les assureurs, est que ces derniers veulent casser cela car ils y voient des parts de marché. Où mettons-nous la limite ? En Italie, par exemple, cela revient à notre partenaire italien de fixer cette limite. Après tout, nous n'allons pas donner de leçons de mutualité au monde entier. La limite est établie par rapport aux besoins des populations.

👉 **Dominique Boucher, Délégué général de l'Ipsse**

Dans le cadre de l'économie sociale, le partenariat s'inscrit dans une démarche mutualiste et « démocratique » (un homme, une voix). En Europe, les structures organisées selon ces principes ne se trouvent pas dans beaucoup de pays. Il y en a principalement en France, au Pays-Bas, en Suède et un peu en Italie. Le partenariat, tel celui mis en place par le Groupe UP, ne peut-il pas être un instrument de redynamisation du dialogue social à un moment où l'Etat ne peut pas tout faire ?

👉 **Gérard Millet, MACIF**

Le champ d'investigation que couvre le Groupe UP est vaste. Quel type de relation juridique et capitalistique avez-vous avec l'ensemble des filiales ? Quelle méthode utilisez-vous pour racheter les entreprises ? Comment imaginez-vous faire participer l'ensemble de ces personnes à la gestion directe de la « holding » ?

Les alliances que vous préconisez avec des secteurs comme les mutuelles sont plus compliquées car l'activité d'assurance et tout d'abord liée à l'étude des risques. Cela implique une présence sur le terrain qui va à l'encontre d'une gestion « à distance ». A titre d'exemple, je

ne sais pas comment de Niort, la MACIF pourrait imaginer s'impliquer au Mexique sans connaître les risques qui sont envisagés sur le terrain.

 **Bernard Petit-Jean, Co-président du Conseil d'orientation de l'Ipsa**

Dans le domaine de l'économie sociale, qui est très varié par ses acteurs et ses statuts, certaines structures ont pu faire un certain nombre de choses car elles ont dépassé leur statut. Lorsqu'on passe moins de temps à regarder les statuts, et qu'on travaille avec d'autres, on peut faire des choses extraordinaires. Je crois que le message à faire passer auprès de nos adhérents consiste à dire que nous devons un peu moins nous regarder pour un peu plus regarder les valeurs que nous voulons défendre collectivement et, le cas échéant, dépasser les statuts si cela rend service à nos adhérents. Est-ce que les intervenants considèrent que celle-ci est la voie à entreprendre ?

➤ **Pedro Bleck da Silva**

Nous avons parlé d'un déficit de démocratie mais rien ou presque, n'est fait pour modifier cela. Nous devons être conscients que ce sont les marchés financiers qui commandent l'Europe. C'est une réalité incontournable.

Si le système institutionnel européen était un peu plus linéaire, nous pourrions obtenir une résolution du Parlement européen, siège de la démocratie en Europe, suivie par des initiatives législatives de la Commission et du Conseil. Mais du fait des compétences spécifiques de chacune de ces trois institutions, cela n'est pas possible.

En 2014, les résolutions du Conseil européen devaient être prises à l'unanimité. Depuis 2014, en principe, la règle des quatre cinquièmes s'applique, à l'exception des questions portant, entre autres, sur le domaine de la protection sociale.

Jusqu'à présent, un règlement, pour conférer un instrument juridique aux mutuelles (comme dans le cas des coopératives), au niveau européen, doit être approuvé à l'unanimité par le Conseil. Nous savons qu'il n'est pas facile d'obtenir cette unanimité. En effet, il y a des pays qui sont ouvertement hostiles à ce modèle.

Concernant le statut de mutuelle européenne, l'Allemagne s'y est longtemps opposée. Mais elle a révisé sa position. Petit à petit, nous arrivons à gagner de petites batailles en faveur de ce projet, mais cela prend beaucoup de temps. Nous attendons à présent, que cela aille au-delà des simples mots.

Il est clair que nous ne pouvons pas être en attente d'un statut. Un statut a essentiellement deux objectifs.

Tout d'abord, la reconnaissance du modèle - il est important que le modèle mutualiste soit reconnu au niveau européen, car il a des racines historiques et fait partie de la culture européenne. J'ai eu la chance d'être présent au congrès des mutuelles françaises et j'ai constaté que le mouvement mutualiste était profondément enraciné dans l'esprit et dans la culture française. Au Portugal, il l'a également été car nous avons, vers 1930, plus de 500 associations mutuelles, alors qu'on n'en compte plus que 100. Le panorama varie d'un pays à l'autre.

Outre la reconnaissance que nous voulons obtenir avec le statut, nous avons aussi besoin d'un instrument juridique pour faciliter la coopération sur une base supranationale et transfrontalière. Il existe déjà des modèles de coopération, en particulier dans le domaine de la santé, en matière de mutuelles et en termes transfrontaliers. En effet, il existe déjà une directive de soins de santé transfrontaliers où certaines mutuelles, dans certains pays, sont déjà impliquées.

Nous ne pouvons pas tout simplement attendre, nous devons trouver des moyens qui nous permettent de développer notre activité car si les mutuelles parviennent à convaincre les autorités européennes que leur modèle d'affaires est important, qu'il a un poids et qu'il justifie d'avoir une structure qui facilite, rationalise et améliore son propre business, alors la Commission sera beaucoup plus sensible.

Enfin, les mutuelles ont, évidemment, l'intention de remplacer le système de protection sociale obligatoire. Le modèle que nous avons élaboré, sur le statut de la mutuelle européenne, est un modèle qui vise à la reconnaissance et à la viabilité des services des mutuelles, ce qu'on appelle aujourd'hui un modèle de « gouvernance ».

Nous ne voulons pas et nous ne pouvons pas déterminer ce que nous serons en mesure de faire à l'échelle d'un instrument juridique européen. L'Union européenne a vingt-huit pays, dont cinq ne connaissent même pas le modèle mutualiste, et d'autres ont une grande diversité d'activités qui sont développées par les mutuelles. Nous devons être conscients de la culture, des habitudes, des activités que les mutuelles ont au niveau de chaque pays. L'idée du statut est, avant tout, un modèle pour faciliter et reconnaître, mais qui n'interférera pas avec la législation nationale.

➤ **Jean-Philippe Poulnot**

Je suis d'accord sur le fait qu'il faut dépasser les sta-

tuts. Au niveau de l'Union européenne, il existe une appétence très forte pour les entrepreneurs sociaux. Lors du congrès de Strasbourg sur l'entrepreneuriat social, en janvier 2014, il a fallu affirmer avec force que les entrepreneurs sociaux oeuvrent prioritairement dans l'économie sociale. Dans la loi sur l'économie sociale et solidaire (ESS) du 30 juillet 2014, dite "loi Hamon", les forces vives de l'économie sociale se sont déclarées favorables à une "open ESS economy" mais ont également indiqué qu'il fallait mettre des bornes. Les statuts peuvent certes être ouverts mais pas pour faire n'importe quoi, car il faut que les entrepreneurs sociaux soient véritablement impliqués dans des projets qui répondent à des critères de solidarité et de coopération.

Deuxièmement, il faut qu'on arrête de parler seulement des valeurs et qu'on commence à mettre en place des pratiques. A titre d'exemple, on parle aujourd'hui de Responsabilité Sociale des Organisations (RSO): nous devons construire une RSO qui nous ressemble et qui n'est pas celle qui émane des membres du CAC 40 et des grands groupes internationaux, mais axée sur le social.

Nos entreprises sont totalement adaptées à rénover le dialogue social mais il faut qu'on parle davantage des pratiques et qu'on fasse système. Des organisations telles l'Alliance coopérative internationale (ACI), l'Iipse et l'Association internationale de la mutuelle (AIM) doivent pouvoir dire « nous pesons X millions de personnes ou d'entreprises » et se servir de ces chiffres pour faire avancer les choses.

En ce qui concerne la manière dont nous nous implantons dans un pays, il y a deux solutions. La première consiste à créer une entreprise ex nihilo, avec ou sans partenaires selon les circonstances. Nous procédons ainsi souvent dans de petits pays. La deuxième est le rachat d'une entreprise. Quant à notre ambition de transformer chaque salarié en sociétaire, nous sommes en train d'étudier différents modèles qui existent à travers le monde et nous avons identifié un modèle au Québec qui s'appelle "Coopérative des travailleurs associée".

Nous pouvons coopérer sur le développement à l'international car j'estime qu'il existe des points en communs avec l'action des mutuelles ou des institutions de prévoyance.

Remarques prospectives



Gabrielle Clotuche,

Co-présidente du Conseil d'orientation de l'Ipsé, ancien directeur de la sécurité sociale en Belgique



Otto Kaufmann,

Vice-président de l'Ipsé, chercheur à l'Institut Max Planck de droit social

⇒ Otto Kaufmann

Tout au long de cette 41^{ème} Rencontre Ipse, nous avons parlé du contexte général de l'Union européenne (UE), à savoir la crise économique et sociale qui frappe surtout les pays du Sud de l'Europe mais aussi, d'une façon différente, les pays riches. Nous faisons tous partie intégrante de l'Europe et devons avancer ensemble dans la crise, malgré l'inadaptation des moyens au sens large.

Par ailleurs, nous avons évoqué les mutations, qui se déclinent à plusieurs niveaux : la mutation des instruments et des moyens, les mutations des situations, et le simple fait que le temps change. Les Rencontres Ipse sont toujours marquées par une variété d'approches, ce qui constitue l'intérêt de ces rencontres. Nous avons abordé le thème de la conférence sous l'angle juridique, politique, sociologique et économique.

⇒ Gabrielle Clotuche

Si les temps changent, il faut relever le fait que les problèmes résident dans la perte de confiance, souvent généralisée.

⇒ Otto Kaufmann

Nous avons pris en compte les réalités auxquelles sont confrontés les acteurs et l'importance du changement résultant des nouvelles technologies. Si les nouvelles technologies et leur développement engendrent des changements, ceux-ci résultent aussi des choix des acteurs, qui ont voulu ou recherché ces changements.

⇒ Gabrielle Clotuche

Des acteurs certes, mais rappelons aussi que notre préoccupation première est le bien-être individuel et

collectif. D'où l'importance pour ces différents acteurs d'aborder la question à travers le dialogue social, dont l'enjeu est d'avoir une vision, un projet pour le bien-être recherché.

⇒ Otto Kaufmann

Durant ces deux journées, nous avons cherché à comprendre les changements et les mesures, les réformes envisageables et éventuellement celles qui sont nécessaires. Toutefois, la découverte de ce domaine n'a pu être que partielle, du fait de sa complexité.

⇒ Gabrielle Clotuche

Aujourd'hui, la priorité pour les partenaires sociaux est sans aucun doute de se soucier de la distribution des revenus du marché et pas seulement de la croissance. Il ne faut pas oublier, Pierre Defraigne nous l'a rappelé, que nous sommes dans une ère de croissance lente. Nous avons à revendiquer la redistribution de ces revenus ; c'est le rôle de la protection sociale.

⇒ Otto Kaufmann

A ce titre, le partenariat d'acteurs est essentiel. Je dis bien partenariat « d'acteurs » et non « des acteurs », à savoir la coopération entre eux pour avancer et innover pour réussir. Il ne faut pas non plus oublier le dépassement des frontières, au sens physique du terme : les frontières entre les Etats. Les mouvements de pays en pays ont généré la mise en place d'instruments de coordination au sein de l'Union européenne, notamment par le biais de textes « incitatifs » telles que les directives. Je tiens à rappeler que la protection sociale ne relève pas de la compétence de l'Union européenne, mais cela n'empêche qu'au travers de directives, notamment celles concernant le droit du travail, l'UE

touche à la protection sociale. Il y a donc une intervention de l'Europe dans ce domaine aussi. Ces mouvements transfrontaliers ne concernent pas seulement les personnes physiques, mais aussi les personnes morales, les assureurs et d'autres acteurs assimilés.

➔ Gabrielle Clotuche

Ces frontières ne sont pas seulement physiques mais aussi politiques ou juridiques. Elles impactent notre « vivre ensemble » et notre protection sociale. L'adoption massive et multigénérationnelle d'internet et de nouveaux outils de mobilité virtuelle développés grâce à internet, doit nous interpeller.

➔ Otto Kaufmann

Si l'on veut modifier et changer en matière de protection sociale, il faut savoir ce qu'il faut changer et pourquoi. La raison pour laquelle il faut changer est simple : il faut faire face aux inadaptations. Des inadaptations qui sont parfois partielles, parfois totales dans certains pays et pour certains systèmes, régimes etc. Nous devons savoir également de quoi nous parlons. La protection sociale est la grande « maison » qui abrite la sécurité sociale dans ses différentes formes (assurances sociales, assurance maladie universelle, etc.). J'insiste tout particulièrement sur le fait que la sécurité sociale est toujours et sans exceptions obligatoire. On ne peut y échapper. Mais cela n'empêche guère à l'assurance facultative d'être importante, utile et parfois absolument nécessaire. Cela change en fonction des pays, des situations et aussi du risque et de l'éventualité.

➔ Gabrielle Clotuche

Il ne s'agit pas seulement d'avoir un langage commun, pour mieux conceptualiser la protection sociale ou la sécurité sociale. La protection sociale et/ou la sécurité sociale doivent apporter des réponses collectives à des besoins individuels qui doivent permettre à chaque personne de se projeter dans l'avenir. Nous devons construire des projets pour l'avenir. Il y a urgence à

promouvoir des réflexions sur des questions telles que le droit effectif à un logement. Les partenaires présents ici –les patrons, les syndicats, les mutuelles et les autres institutions de protection solidaire– ne doivent pas abandonner au marché et aux politiques la question du logement. Ils doivent également prendre le temps de réfléchir à ce que doit être la protection en termes de logement pour les individus et leurs familles.

➔ Otto Kaufmann

Lors de cette Rencontre, nous avons surtout parlé de travailleurs. Cependant, il est important de rappeler que toutes les catégories de la population sont concernées par l'ensemble de ce que nous avons évoqué.

➔ Gabrielle Clotuche

Avant d'en terminer, je vous invite à consulter le site internet de l'Ipsé. Vous y trouverez une charte : la Charte européenne des entreprises de la protection sociale, pour une protection sociale responsable, citoyenne et juste. Nous devons oser la volonté politique par l'action, pour mettre cette Charte en œuvre pour la protection sociale de demain.

➔ Otto Kaufmann

L'Ipsé est important, mais je rappelle également ce qu'on a dit : il faut plus d'Europe. Pourquoi ? Pour plusieurs raisons mais principalement pour mettre fin aux contradictions qui existent actuellement entre les règles, pour mettre fin à leurs failles et donc pour les rendre plus fiables. Quand je dis « Europe », je parle bien évidemment de l'Union européenne, du nord au sud, mais il ne faut pas oublier le Conseil de l'Europe.

➔ Gabrielle Clotuche

Pour une Europe plus forte, se projeter Outre-Atlantique est un danger. Ne rêvons pas à un « OTAN solidaire », c'est ici que nous devons créer et construire l'Europe solidaire. ■

Liste des participants

AFONSO Kannishia	Ipse	LEYMARIE Natacha	Will Be Group
ALBERGARIA Catarina	UGT	LOREAL Simon	Ipse
ALVES Cristina	MONAF	LOUREIRO Joao Carlos	Universidade de Coimbra
ANDRE Maria-Helena	ACTRAV - BIT	MAGNANT Laurent	Fondo Salute
BALLUE Maurice	Humanis	MALINOVA Snejina	Optimind Winter
BASTO Carla	Interprète	Marques Fernando	CGTP-IN
BEATO Carlos	Montepio Geral	MARTINHO Edmundo	
BERNARD Frédéric	Mutuelle UMC	MILLET Gérard	Groupe Macif
BERRUET Jacques	Humanis	PALMA Luiza	Montepio Geral
BLECK DA SILVA Pedro	Montepio Geral	PETIT-JEAN Bernard	Pro BTP
BOUCHER Dominique	Ipse	PITACAS José Alberto	Montepio Geral
CAMARD Liliane	Ipse	PLUMION Dominique	Malakoff Médéric
CARVALHO DA SILVA Manuel	Universidade Lusófona	POCHET Philippe	ETUI-REHS
CLOTUCHE Gabrielle	Co-présidente du Conseil d'orientation de l'Ipsé	POIFFAIT Nicole	SMI
	AIAS	POULNOT Jean-Philippe	Groupe UP
CREMERS Jan	CIRIEC Portugal	PROUTEAU Jean-Marie	CHORUM
DE SA Jorge	Fondation Madariaga	RAMBAUD Eric	Pro BTP
DEFRAIGNE Pierre	Malakoff Médéric	RETO Mariana	Mutualidade da Moita
DELICOURT Patrick	Optimind Winter	RIBEIRO MENDES Fernando	INATEL
DUPUIS Marc	European Commission	RIDEL Didier	Cabinet d'Avocats Boukris
FARIA Joao	Fondo Salute	ROGER Luc	Fondo Salute
FERME Dominique	Interprète	SALGUEIRAL Carlos	A Benefica e Prevident AM / RedeMut
FIUZA MARQUES Carlos	AG2R la Mondiale	SCHAEPELYNCK Patrick	Ircem
FLUHR Jean-Claude	Optimind Winter	SEQUEIRA Rui	Montepio Geral
FRAZAO André	Mutuelle UMC	SOARES Pedro	
FREY Jean-Claude	Malakoff Médéric	SOUSA DIAS Ana	OINCONE
GARDE Jean-Luc	AG2R La Mondiale	SPAETH Jean-Marie	Ipse
GRANDJEAN Laurence	INPC	STEFF Pierre	Humanis
GUENOUX Muriel	Max Planck Institut	TABRAUSKIENE Tatjana	
KAUFMANN Otto	Solidaris	TAVARES Cristina	Adrée Mutuelle
LAASMAN Jean-Marc	Ipse	VIALLET Jacques	CCP
LAPEYRE Jean	Réalités du Dialogue Social	VIEIRA Ana	
LAURETTE Philippe	CHORUM		
LESOT Brigitte			

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Les acteurs de la protection sociale en Europe face aux grandes mutations de ce XXI^e siècle

Adapter le modèle social européen aux grandes mutations

La 41^e Rencontre Ipse, organisée par l'Institut de la protection sociale européenne – Ipse, en partenariat avec l'association mutualiste Montepio, s'est déroulée les 23 et 24 avril derniers à Lisbonne. Cette Rencontre a permis d'apporter des réflexions et des débats autour des mutations auxquelles l'Europe est confrontée. Elle a esquissé des voies à emprunter pour adapter voire promouvoir le modèle social européen dans un cadre de modernité et de solidarité développée.

La société contemporaine dans laquelle nous évoluons ne cesse de se complexifier et de se fragmenter. L'Union européenne (UE) pousse à une compétitivité toujours plus forte et instaure progressivement une concurrence exacerbée entre les Etats membres, au détriment de la solidarité. A cela s'ajoutent les conséquences des politiques d'austérité, du déclin du capital social en Europe ainsi que de la perte de confiance dans les institutions dans la plupart des Etats membres.

Il devient urgent de sensibiliser pour mobiliser les citoyens en les replaçant au cœur d'un projet européen faisant toute sa place aux valeurs de justice et à la responsabilité sociale. Le dialogue social a à ce titre toute son importance, à condition que les partenaires sociaux parviennent à en offrir une vision plus constructive. A l'inverse d'une concurrence accrue, l'Union européenne devrait pour sa part davantage protéger les compétences sociales des Etats membres et porter au plus haut les concepts de développement humain et individuel dans un cadre collectif, en prônant notamment la redistribution à travers une politique accrue de sécurité sociale en lien avec la sécurisation des parcours professionnels.

Les acteurs de la protection sociale ont également un rôle de premier ordre à jouer, mais doivent faire face à de nombreux défis, inhérents notamment à l'itinérance des personnes ou encore à la numérisation de leur secteur. Si la question du détachement des travailleurs n'est pas nouvelle en matière de dumping social, elle nécessite d'instaurer un contrôle plus poussé garantissant de manière enfin efficace les droits sociaux des travailleurs partout en Europe. Quant à l'expansion du numérique et des réseaux sociaux dans le secteur assurantiel, elle doit conduire les acteurs de protection sociale à repenser le sens et le rapport à l'usager.

Enfin, dans un souci de dépassements des frontières, le partenariat tend à devenir une condition essentielle d'adaptation des entreprises de la protection sociale solidaire dans ce nouveau paysage européen. Cette coopération accrue est nécessaire, tant entre ces entreprises qu'avec d'autres acteurs couvrant le champ social (partenaires sociaux, institutions, etc.). Si des outils au niveau européen, notamment juridiques, comme un statut pour les mutuelles européennes, sont souhaitables pour favoriser le développement et le partenariat des entreprises de l'économie sociale, ces acteurs ne doivent toutefois pas attendre leur création pour coopérer dès aujourd'hui, co-construire et jouer leur rôle de bâtisseur d'une Europe plus sociale.