

**Lab.RII**

**UNIVERSITÉ DU LITTORAL CÔTE D'OPALE**  
**Laboratoire de Recherche sur l'Industrie et l'Innovation**

**CAHIERS DU LAB.RII**  
**– DOCUMENTS DE TRAVAIL –**

**N°204**

**Janvier 2009**



**GOVERNANCE ET  
MUTUALISME  
LE CAS DE LA FNIM  
(FEDERATION NATIONALE  
INTERPROFESSIONNELLE DES  
MUTUELLES)**

**Philippe NASZÁLYI**

**GOUVERNANCE ET MUTUALISME  
LE CAS DE LA FNIM  
(FEDERATION NATIONALE INTERPROFESSIONNELLE DES MUTUELLES)**

**GOVERNANCE AND MUTUAL INSURANCE COMPANIES  
THE CASE OF FRENCH INTERPROFESSIONAL FEDERATION OF MUTUAL  
INSURANCE**

**Philippe NASZÁLYI<sup>1</sup>**

**Résumé :** La contribution entend reprendre les aspects fondamentaux du mutualisme : le principe démocratique et égalitaire. C'est à l'aune de F.G. Raiffensen et à l'inspiration rurale et chrétienne-sociale de la Rhénanie de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle que nous pensons que les principes mutualistes tant coopératifs que bancaires trouvent leur origine, malgré les critiques déjà de l'époque, en particulier sur le localisme ou la petite taille des structures. En transposant ces sources idéologiques pourtant génératrices plutôt de banques, à la création, difficile, dans cette région du Nord, d'une fédération de Mutuelles de santé plus d'un siècle plus tard, nous soulevons l'hypothèse que la rénovation ou « *risorgimento* » de la Mutualité dans son originelle pureté de fonctionnement amène à penser que représentativité des élus, démocratie et égalité réelles, sont peut-être et uniquement l'apanage de structures dites à taille humaine qui risquent de « perdre leur âme » en se développant dans le contexte déréglementé, dérégulé du système économique mondialisé du libre marché autorégulé.

**Abstract:** This contribution is expected to review the fundamental aspects of mutualism: the democratic and egalitarian principle. Comparisons to F.G. Raiffensen and the Rhineland's rural and socio-Christian inspiration of the second half of the 19th century are what we believe served to originate these mutualist principles, both from a cooperative and a banking standpoint, despite the criticisms that were already present at that time, in particular those regarding localism or the small size of these structures. By transposing these ideological sources, which are more causative than banks are, to the (difficult) creation, in this Northern region, of a federation of mutual health insurance companies more than a century later, we shall raise the hypothesis that the renovation or “risorgimento” of Mutuality in its original functional purity leads one to think that the representativity of elected officials, real democracy and equality, might perhaps, and solely, be the prerogative of structures known as “human scale” structures that risk “losing their souls” by developing in the unregulated context, deregulated from the globalized economic system of the self-regulated free market.

© Laboratoire de Recherche sur l'Industrie et l'Innovation  
Université du Littoral Côte d'Opale, janvier 2009

---

<sup>1</sup> Qu'il nous soit permis de remercier les Présidents de la FNIM : Michel Hermant, Romain Migliorini et Jacques Vales de nous avoir permis cet accès libre aux archives de leur Fédération et les encouragements qu'ils nous ont prodigués. L'on ne peut oublier dans notre gratitude Maître Labbé, avocat de la FNIM et les salariés de la FNIM, en particulier Madame Merienne et M. Marchandon dont le rôle a été et demeure plus que primordial pour l'aboutissement de ce travail.

**GOUVERNANCE ET MUTUALISME  
LE CAS DE LA FNIM  
(FEDERATION NATIONALE INTERPROFESSIONNELLE DES MUTUELLES)**

**GOVERNANCE AND MUTUAL INSURANCE COMPANIES  
THE CASE OF FRENCH INTERPROFESSIONAL FEDERATION OF MUTUAL  
INSURANCE**

**Philippe NASZÁLYI**

**TABLE DES MATIERES**

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>1. LES PRINCIPES FONDATEURS</b>	<b>5</b>
1.1. Le créateur F.-G. Raiffensen	7
1.2. Les modifications proposées par Schultze	9
1.3. Le rôle de la puissance publique	9
<b>2. LA « NOUVELLE MUTUALITE » OU LES DIFFICULTES DE LA CREATION DE LA FNIM</b>	<b>10</b>
2.1. Le contexte de la création d'une nouvelle Fédération de Mutuelles	11
2.1.1. La FNMF (Fédération Nationale de la Mutualité française)	11
2.1.2. La FMF (Fédération des Mutuelles de France)	12
2.1.3. Les prémices à la création	13
2.2. Les raisons de fond de la création d'une nouvelle mutuelle	14
2.2.1. La démocratie représentative	15
2.2.2. La démocratie de Gouvernement	16
2.3. De la création à la pratique	16
2.3.1. Les errements des adversaires	16
2.3.2. Se conformer aux principes originels	18
<b>CONCLUSION PROVISOIRE</b>	<b>20</b>

## INTRODUCTION

On l'a dit et on le redira, l'on attribue, le « *ressorgimiento* » de l'appellation d'économie sociale aux Français, en 1982.<sup>2</sup> En ce temps là, le chômage, plus que la crise économique et financière faisait rechercher, déjà, des solutions à la fois idéologiques et managériales différentes, à un système qui semblait désespérer plus que Billancourt, mais le monde organisé selon les principes libéralo-monétaristes des Chicago Boys. Permettez moi de citer un passage d'un rapport du Conseil de l'Europe<sup>3</sup>, de 1999, près de 10 ans déjà et dont, je suis sûr que vous apprécierez la saveur : « *Compte tenu de la gravité de la situation de l'emploi en Europe et de la nécessité de trouver de nouvelles pistes afin de lutter plus efficacement contre le fléau du chômage qui touche la quasi-totalité des sociétés européennes, il est essentiel de rechercher des instruments d'action, des modes d'organisation du travail et des initiatives d'un type nouveau, la croissance,(...) la compétitivité et l'emploi ... montrent qu'il est impératif de trouver pour notre continent un autre modèle de développement. Dans ce contexte, l'économie sociale pourrait offrir une autre issue à l'impasse actuelle, compte tenu en effet des nombreux besoins auxquels ni l'Etat ni le marché ne semblent aujourd'hui en mesure de satisfaire, en particulier dans les services liés à la vie quotidienne, visant à améliorer la qualité de la vie ou relatifs à la culture et aux loisirs. La possibilité de tirer parti de l'existence de besoins insatisfaits pour créer des activités économiques nouvelles et, partant, des emplois, constitue une stratégie possible en ces temps difficiles. »*

Ces quelques lignes ouvrent plus de perspectives de débats et de recherches que notre intervention de ce matin, ne peut en contenir, mais démontrent que la question demeure fondamentalement d'actualité, non pas seulement pour trouver des solutions à court-terme, mais bien pour s'interroger sur nos mécanismes de fonctionnement. En effet, si le député espagnol parle de « *ressorgimiento* » dans son rapport, c'est une sorte de « *risorgimeto* » à l'italienne qui se produit en ce début des années 80 pour l'économie sociale Cette accumulation de mots est là, à la fois pour nous rappeler l'«européanisation» de l'idée, mais peut-être plus encore pour illustrer deux faits qui nous paraît important de souligner en préliminaire.

Il y a bien une différence d'approche du capitalisme et donc des propositions alternatives à ce dernier, dans les pays de culture latine, souvent teintés de christianisme social, et nous incluons dans cette culture latine, les pays naguère protégés par le « *limes* », c'est-à-dire aussi, l'Allemagne rhénane. Nous sommes en cela, convaincu, du bien fondé de la thèse, pour nous, fondamentalement explicative de Max Weber<sup>4</sup> et confirmée par toutes ses études de sociologie religieuses qui suivirent et retenons à sa suite que « *Le problème majeur de l'expansion du capitalisme moderne n'est pas celui de l'origine du capital, c'est celui du développement de l'esprit du capitalisme.* »

En effet, plus que la géographie, et ce sera l'objet essentiel de notre étude, et le deuxième fait que nous tenions à signaler, l'économie sociale, le « tiers secteur » comme d'aucuns aiment à le désigner, n'est souvent évoqué que par rapport au capitalisme, comme une sorte de

---

<sup>2</sup> Il semble que c'était en mai 1982, lorsque le Comité de liaison des activités mutualistes, coopératives et associatives a approuvé la Charte de l'économie sociale.

<sup>3</sup> Conseil de l'Europe : Assemblée parlementaire « *Fonctions sociales des coopératives, des mutuelles et des associations, fondements de l'économie sociale européenne* », Doc. 8366, 8 avril 1999, Rapport de la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille ; Rapporteur: M. Francisco Arnau, Espagne, Groupe socialiste.

<sup>4</sup> Karl Emil Maximilian Weber, dit Max Weber : « *L'Ethique protestante et l'esprit du capitalisme* » (1904-1906), traduction par J. Chavy, Plon, 1964 ;

« négatif », un « moyen de réparer les excès » de ce dernier, une solution alternative, mais pas un système alternatif, comme le fut naguère le communisme, et même parfois, il se distingue mal de « l'esprit du capitalisme », tant il lui emprunte, et c'est un euphémisme, les pratiques sociales et surtout financières avec les résultats que l'on sait. Crédit agricole, Crédit mutuel, Banques populaires, Caisse d'Epargne et même le plus discret mais de loin, pas le plus vertueux Crédit coopératif, ont abandonné l'esprit de Raiffensen voire de Schultze depuis bien longtemps, pour cet « esprit du capitalisme » décrit par Max Weber. Tartuffe est aux commandes, grâce à l'excuse bien commode de la « Loi bancaire de 1984 », première capitulation idéologique du gouvernement d'alors, à la dérégulation mondialisée des marchés sur le modèle anglo-américain, quoi qu'on ait écrit, et surtout de banalisation de tout le système coopératif et mutualiste.

*« Pour dire l'entière vérité, on doit quelquefois déplorer, hélas, que les acteurs de l'Economie Sociale eux-mêmes, saisis à leur tour du trouble que l'époque suscite, et peut-être par réflexe défensif autant que par perte de leur repères, soient victimes du chant des sirènes de l'économie marchande et, oublieux des valeurs qui les légitiment, cèdent spontanément aux facilités d'une banalisation de leurs activités, qui leur sera ensuite imposée »* le constatait avec justesse, dans un contexte similaire, un peu plus de dix ans après la fondation de la FNIM, son Délégué général d'alors, Gilles Marchandon<sup>5</sup>. L'on en mesure les effets et c'est à l'aune de ces renoncements que l'on peut contempler les fruits de ce reniement

C'est donc un retour sur les aspects fondamentaux du principe démocratique et égalitaire du mutualisme que nous aborderons d'abord, après cette mise en place de quelques points idéologiques, et nous essaierons ensuite de l'illustrer par la création, difficile, mais dans cette région du Nord, d'une fédération de Mutuelles de santé qui voulait à la fin des années 80, la rénovation ou « *risorgimento* » de la Mutualité dans son originelle pureté de fonctionnement.

## 1. LES PRINCIPES FONDATEURS

Que les historiens se rassurent, il n'est pas question d'oublier que la solidarité face aux difficultés de l'existence, quelles qu'elles soient ne se date que des débuts du capitalisme en Europe. La sociabilité de la France rurale, chère à Fernand Braudel, les compagnonnages divers urbains ou villageois, les solidarités religieuses, sans doute la véritable « 1<sup>ère</sup> Internationale », les réflexes culturels de l'aristocratie que dépeint avec tendresse Jean Renoir dans « *La Grande Illusion* », servi par deux acteurs inoubliables, sont autant d'éléments propres à rassurer sur l'être humain dans sa capacité à construire des organisations plus ou moins formelles et cela, depuis la plus haute Antiquité pour organiser le travail, comme l'a très bien montré Pierre Tallet pour les carriers et mineurs de l'Égypte<sup>6</sup>, il y a environ 4 000 ans, la solidarité mutuelle dans le monde hellénistique, décrite par Marie-Françoise Baslez<sup>7</sup>, pour ne pas citer les marchands mésopotamiens du premier millénaire<sup>8</sup>, chers à Laetitia Graslin.

---

<sup>5</sup> G. Marchandon : « l'avenir du concept mutualiste », *La Revue des Sciences de Gestion, direction et gestion des entreprises*, n° 186, novembre-décembre 2000, page 8. [www.larsg-revue.com](http://www.larsg-revue.com)

<sup>6</sup> P. Tallet « Les corporations de carriers et de mineurs en Égypte au Moyen Empire », *Les régulations sociales dans l'Antiquité*, Colloque d'Histoire économique, Angers, 23 mai 2003

<sup>7</sup> M.-F. Baslez, « *Mutuelles et associations d'entraide dans les cités hellénistiques* », *ibid.*

<sup>8</sup> L. Graslin : « *Les modes de régulation des marchands mésopotamiens du premier millénaire av. J.-C.* » ; *ibid.*

Ce que nous pourrions appeler la première « renaissance » de « l'économie sociale » au sens moderne où Charles Gide<sup>9</sup> notamment l'entend, comprend à la fois l'économie sociale dans son acception contemporaine, productrice de biens et de services, la protection sociale, ce que l'on pourrait appeler « économie solidaire », sans entrer dans une querelle sémantique voire théologique dans laquelle se mélangent interventions publiques et solidarité privée mutuelle et associative.

Notre sujet se situe donc bien au cœur de ces origines de courants philosophiques, politiques, spirituels ou religieux divers qui parfois, pour ne pas dire souvent ou toujours, se sont heurtés, opposés, jaloués dans les cas les moins brutaux de leurs luttes pour asseoir leur influence et leur action pourtant au départ destinées à l'entraide et à la fraternité ! Le seul point central est bien le contexte économique et social qui se développe dans la seconde moitié du XVIIIe siècle et qui est le terreau favorable d'une philosophie économique en réaction contre le libéralisme ambiant.

Contrairement à de nombreux auteurs, la célèbre Loi Le Chapelier, du 17 mars 1791, n'est pas l'acte fondateur. Elle poursuit certes ce que l'on appelle les décrets d'Allarde qui ont les 2 et 17 mars 1791 supprimé les corporations, mais elle est surtout, la victoire idéologique des classes productives et des propriétaires, qui ne sont plus exactement celles que Quesnay avaient envisagées, sur les classes stériles. Déjà en 1757, Simon Clicquot de Blervache<sup>10</sup>, avait remporté le Prix, de l'Académie d'Amiens, en fustigeant les « *obstacles que les corps de métiers apportent au travail et à l'industrie* ». Et Turgot, avec les physiocrates de proclamer que « *Les hommes sont puissamment intéressés au bien que vous voulez leur procurer, laissez les faire, voilà le grand, l'unique principe* », pour mettre en place la « liberté du travail » qui aboutit à l'édit de février 1776 que son renvoi empêche d'appliquer puisque bien qu'enregistré au parlement de Paris, il est abrogé en août 1776. Toutefois, les principes qui entreront en application avec la Révolution sont mûrs et avec les pères fondateurs que sont les « philosophes des Lumières », Voltaire, Diderot ou d'Alembert, si l'on s'en reporte à l'article « Privilège » de l'*Encyclopédie*. Les articles 1 et 2 du décret de Turgot, prévoyaient la suppression des communautés de marchands et d'artisans, des jurandes et de tous leurs privilèges et son article 14 : « *il interdit à tous maîtres, compagnons, ouvriers et apprentis de former aucune association, ni assemblée entre eux sous quelque prétexte que ce soit* »<sup>11</sup>.

Derrière ces interdictions de s'associer qui en 1791 va jusqu'à interdire les vœux religieux, dans la Constitution civile du Clergé au nom de l'inaliénable liberté de l'Homme, devenu « citoyen », par la proclamation du 26 août 1789, ce n'est pas seulement l'économie qui est en jeu, avec les intérêts budgétaires qui sous-tendent certaines décisions de l'Assemblée constituante, c'est une autre société, philosophique, religieuse, politique et bien sûr économique et sociale qui est en jeu. « *Ici et aujourd'hui s'ouvre une ère nouvelle de l'histoire du monde* » peut écrire Goethe au soir de Valmy, ce n'est pas grandiloquence de romantique, ou proclamation martiale comme celle de Napoléon à Austerlitz, c'est compréhension parfaite des réalités de la part du Ministre du duc de Saxe-Weimar.

Notre propos n'est pas bien sûr d'entrer dans une étude approfondie de ces thèmes philosophiques, toutefois, il semble impossible d'ignorer les fondements même de la société

---

<sup>9</sup> Charles Gide, *Economie sociale*, Rapports du Jury international, Exposition Universelle de 1900, page 11

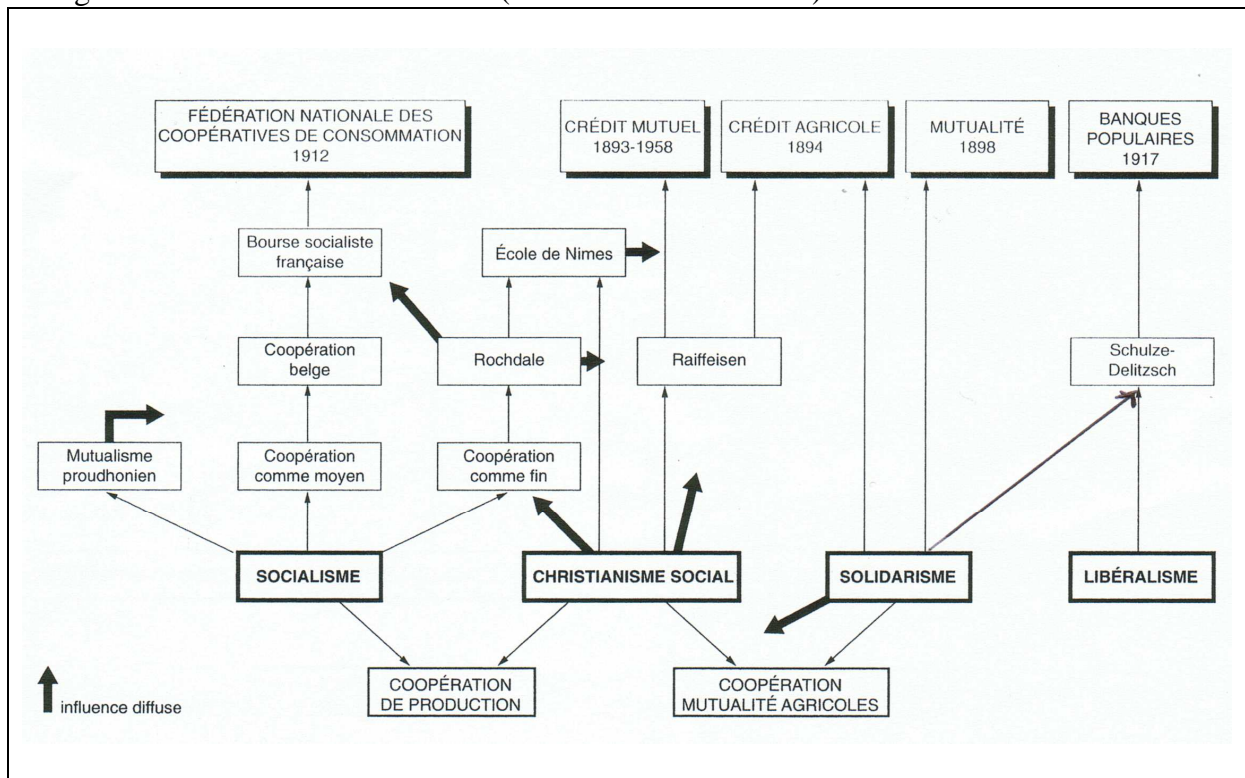
<sup>10</sup> Clicquot de Blervache, « *Mémoire sur les Corps de Métiers* », Prix de l'Académie d'Amiens, 1757.

<sup>11</sup> Brahim Labari : « Le travail dans les cultures monothéistes. Judaïsme, christianisme, islam de l'Antiquité au XVIIIe siècle », Préf. de Michel Lallement. Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 2006, 257 p., page 221.

dans laquelle se construit l'activité économique du XIX<sup>e</sup> siècle ; ce que nous avons différencié pour faire renaître l'Economie sociale est fondé sur un corpus de doctrine qui lui est radicalement hostile.

Nous ne pouvons que le rappeler avec force puisque l'enjeu finalement sera de savoir, si l'économie sociale est un réparateur des excès du capitalisme, une forme d'organisation à côté et insérée avec seulement des différences de forme avec le système de la libre entreprise ou si radicalement, il est une forme autre, opposée, incompatible dans sa nature même avec le système libéralo-capitaliste ambiant. A notre sens, cette problématique, n'a jamais été complètement tranchée et la re-naissance de l'Economie sociale, au XIX<sup>e</sup> siècle est une alternance ou une juxtaposition des trois tendances. On nous excusera donc, ici, une fois les préliminaires méthodologiques et historiques posées de nous contenter de décrire.

Dans son remarquable ouvrage sur « l'Invention de l'Economie sociale »<sup>12</sup>, André Gueslin dans un tableau synthétique entend résumer les « grands courants de l'économie sociale ». Modestement, nous apporterons juste une légère modification à ce dernier en ne considérant pas que les « Banques populaires » apparues en 1917 en France, mais héritières de Schultze et Delitzsch n'ont pas comme seule source la pensée libérale, mais aussi les coopératives artisanales, héritières du compagnonnage de type urbain germanique qu'André Gueslin désigne sous le nom de solidarisme. (Voir schéma ci-dessous)



(Source : A. Gueslin, avec modification PhN.)

### 1.1. Le créateur F.-G. Raiffensen

C'est au cœur de la Rhénanie devenue prussienne après le Congrès de Vienne, que nous plaçons l'origine de ce mutualisme qui va faire souche en Europe occidentale et que nous pouvons résumer en quelques idées fortes qu'il conviendrait de développer : le monde paysan

<sup>12</sup> A. Gueslin : « L'Invention de l'économie sociale », Edition Economica, 430 p. Paris 1998.

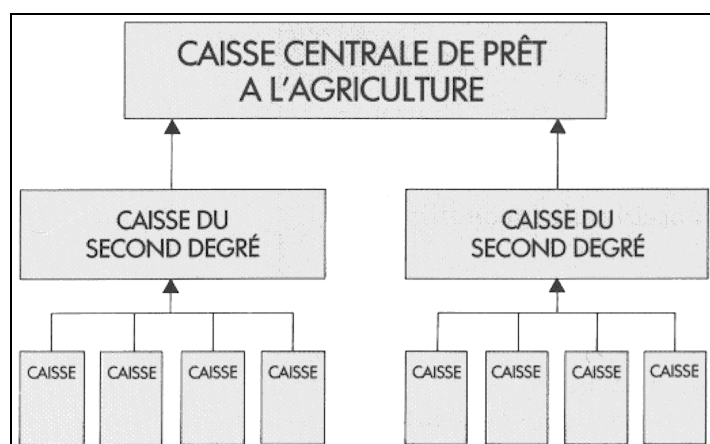
dans l'Allemagne rhénane (Weyerbusch et de Flammersfeld), profondément hostile à « l'usure » incarnée par « l'homme de la ville » provoque une réaction constructive inspirée à la fois du socialisme utopique et coopératif français et anglais et du christianisme social.

F.G. Raiffensen,<sup>13</sup> à la fois fonctionnaire prussien et protestant va transformer ce refus en une force de création de richesses. « L'Association pour le pain » qu'il crée en 1846, est une coopérative de production collective inspirée par le *Burgmeister* qu'il est, emplit des fonctions simples de nourrir une population touchée par la famine. Il crée la notion d'association et se rend compte très vite dans sa nouvelle affectation que le crédit est la source de la plupart des appauvrissements et de la misère. La « Société de secours aux agriculteurs impécunieux de Flammersfeld » qu'il fonde en 1849 est chargée de réaliser des prêts à taux raisonnable, afin de permettre l'acquisition du bétail pour en éviter la location. Pour cela, il fallait faire appel non à l'argent des plus aisés, car il ne donne pas dans le don, mais dans le travail, en alléguant toutefois les devoirs du Chrétien. Le riche ne prête pas directement son argent au pauvre, il le porte en garantie, pour obtenir d'abord un prêt global pour le village et à bas taux, du banquier de la ville. L'« Association charitable de Heddersdorf » devient en 1862, dix ans après sa création, l'« Association-caisse de prêts de Heddersdorf ». L'association locale de crédit mutuel est née. C'est tout le génie inventif et pragmatique de celui qui finira quasi béatifié, sous le nom à la fois, respectueux et familier de « Vater » Raiffensen.

L'article 3 des statuts de la première association fondée à Flammersfeld prévoit le principe de la solidarité “ *tous les membres s'engagent également mais solidairement sur leur fortune à l'égard des obligations et garanties assumées par l'Association* ”.

Le principe de la mutualisation des risques naît immédiatement, il précède une deuxième phase qui propose la rémunération sur les dépôts, ce qui provoque l'afflux de ressources et la mise en place d'un système de dépôts et de crédit. Cette structure est cependant limitée à une circonscription déterminée et rurale.

L'amélioration du système vient ensuite du besoin d'extension des garanties par l'instauration d'un deuxième degré (régional) et d'un troisième degré (national) afin que la solidarité puisse se maintenir et se développer.



Système de Raiffensen, source : *Histoire du Crédit Mutuel*, Paris, 1989

<sup>13</sup> Franz Braumann : « *Frédéric-Guillaume Raiffensen, 1888-1988, Car j'ai eu faim !* », traduit de l'allemand par Charles Lehman, éditions COPRUR, 224 p. Strasbourg, 1988. C'est à ce jour la seule biographie, assez hagiographique, du créateur du mutualisme.



L'égalité de solidarité entraîne automatiquement l'égalité de décision : Un homme – une voix, le principe démocratique est consubstantiel à la naissance des caisses locales chez F.G. Raiffensen. L'annexion ou le retour de l'Alsace-Lorraine par la France (1918), amène le mouvement Raiffensen de ces provinces à l'Union centrale des syndicats agricoles de France (UCSAF), d'inspiration chrétienne et communautaire, tandis que parallèlement, Louis Durand, s'inspirant de la loi du 24 juillet 1867, a créé les premières caisses rurales et ouvrières en France, fédérées dès 1893 (siège à Lyon). Les principes reposent sur la solidarité illimitée des sociétaires et des prêts pour des objets déterminés et " utiles ".

A travers des scissions et des évolutions liées à la crise des années trente, à l'intervention des Allemands durant l'Occupation (1940-44) et à l'action des pouvoirs publics après la Libération (loi sur la coopération de 1947), les idées de FG. Raiffensen aboutissent à la création, en 1958, de la confédération nationale du Crédit mutuel (ordonnance de 1958) : FCCAM du comte d'Andlau, fédération de M. de la Chesnais et Henri Ardant. La diffusion en Allemagne, Belgique, Suisse ou Autriche des « Raiffensen Bank » est là pour témoigner de la pérennité de l'entreprise. En Suisse, par exemple, elles ne sont restées que rurales et elles se tiennent bien à l'écart des villes.

## **1.2. Les modifications proposées par Schultze**

A l'opposé du monde rural de Raiffensen, Schultze (1808-1885), économiste saxon fonde, à l'intention des petits artisans et des commerçants urbains, des banques de prêts d'esprit coopératif. Schultze condamne, comme non viable, le système de Raiffensen à cause de l'absence de capital social rémunéré et de la limite des circonscriptions. Il prône des prêts à long terme et des dépôts à vue. Les sociétaires sont intéressés aux plus-values grâce à la distribution de dividendes. Enfin, les administrateurs sont rémunérés. Les banques populaires françaises sont issues de cette deuxième philosophie du " mutualisme ", et c'est ce qui explique notre aménagement au schéma proposé par A. Gueslin.

En effet, en France, c'est en 1878 que le père Ludovic de Besse crée cette première structure, inspirée à la fois des principes de Raiffensen et de Schultze. La rupture du père de Besse et de Louis Durand intervient dès 1893 pour des motifs religieux. En effet, et très paradoxalement, ce dernier refuse l'ouverture à des non catholiques et particulièrement à des francs-maçons qu'accepte le Révérend-Père de Besse dans son Centre fédératif de Marseille. En effet, le Grand Orient de France avait adhéré, dès 1881, aux principes du mutualisme bancaire.

Cette alliance de deux traditions philosophiques, chrétienne et humaniste franc-maçonne, aboutit à la loi du 13 mars 1917 qui crée les banques populaires au bénéfice exclusif des commerçants, industriels, fabricants, artisans et sociétés commerciales : la banque de la petite et moyenne bourgeoisie urbaine.

## **1.3. Le rôle de la puissance publique**

Enfin, c'est à l'Etat et en particulier à la politique de Jules Méline que l'on doit la création, en 1894, du Crédit agricole " officiel ". La loi du 5 août 1920 parachève la fondation en instaurant l'Office national de Crédit agricole, devenu en 1926 la Caisse nationale. Le statut implique des privilèges fiscaux, en particulier l'exonération d'impôts sur tous les intérêts versés aux déposants. Cette création de l'Etat est liée à une volonté fiscale de détruire, dès 1896, les caisses rurales et ouvrières qui ont crû librement jusque là. Deux arrêts de la Cour de Cassation (1908 et 1914) mettent un terme au fiscalisme, en rejetant la patente pour les

caisses dites libres, mais en ne reconnaissant pas au Crédit agricole “ officiel ” et aux autres caisses locales une parité fiscale.

Parallèlement, un certain nombre de caisses agricoles et de syndicats refusent la tutelle de l’Etat radical-socialiste, et créent l’Union centrale des syndicats des agriculteurs de France (UCSAF), que l’on appelle communément le Crédit agricole “ libre ”.

Ce dernier ne peut se rapprocher de l’UCROF de Louis Durand en 1912 car celui-ci demeure intransigeant dans le domaine religieux. Ce Crédit agricole, devenu le Crédit mutuel agricole et rural, a été rattaché à la Confédération nationale du Crédit mutuel par décret du 25 septembre 1991.

Par delà les détails de l’évolution que nous venons de résumer pour aboutir aux trois grandes tendances que nous avons énoncées, et dans lesquelles, nous n’avons pas, au mépris du purisme de mise en Economie sociale, éliminé l’Etat, il est maintenant clair que nous pouvons examiner et comprendre les difficultés et enjeux de la création en 1989, d’une nouvelle fédération mutualiste.

## **2. LA « NOUVELLE MUTUALITE » OU LES DIFFICULTES DE LA CREATION DE LA FNIM**

Il peut paraître paradoxal de prime abord, d’illustrer par la création et le fonctionnement d’une fédération de mutuelles de santé un propos qui n’a considéré que les principes mutualistes dans les établissements financiers. Bien au contraire, pour discerner clairement l’objet de notre recherche : Liberté (d’organisation) et démocratie (de gouvernement), notre choix méthodologique doit ignorer les méandres de l’histoire de la protection sociale, volontaire, obligatoire ou plus ou moins complémentaire selon les périodes qui, pour importants qu’ils soient, sont source de dérives d’analyses préjudiciables à notre thème central. C’est le cœur même de ce que l’on peut appeler le « mutualisme » qui constitue notre étude et l’opportunité qui nous a été donnée de consulter, analyser les archives totalement inexplorées d’une Fédération de mutuelles, née à la fin des années 80, dans le but de recréer la mutualité originelle dans son fonctionnement, ne pouvait que répondre à notre objet<sup>14</sup>.

Précisons toutefois que nous avons rejeté toute idée d’être le thuriféraire stipendié d’une histoire d’une entreprise, comme cela se produit parfois, afin de garder notre regard de scrutateur, comme le serait un entomologiste pour le règne animal qui lui aussi connaît le mutualisme. Les scientifiques de la nature, écrivent par exemple que « *parmi ces interactions mutualistes, l’association entre les figuiers et leur pollinisateurs a depuis longtemps été étudiée comme un modèle classique de mutualisme spécifique et obligatoire de pollinisation impliquant très généralement une espèce de pollinisateurs à une espèce de figuier (Weiblen, 2002).* »<sup>15</sup>

En revanche, précisons aussi, que nous adhérons fondamentalement aux valeurs de l’économie sociale qui, selon les propos de Thierry Jeantet « *est gardienne des valeurs de*

---

<sup>14</sup> Philippe Naszályi, « notre histoire », <http://www.fnim.org/>

<sup>15</sup> *Actes des Colloques Insectes Sociaux* Volume 16 (2004) ; *Les fourmis capturant les parasites protègent le mutualisme figuiers – pollinisateurs* par Bertrand Schatz et Martine Hossaert-McKey ; Centre d’Ecologie Fonctionnelle et Evolutive – CNRS 1919; [schats@cefc.cnrs-mop.fr](mailto:schats@cefc.cnrs-mop.fr) ou [hossaert@cefc.cnrs-mop.fr](mailto:hossaert@cefc.cnrs-mop.fr)

*l'homme* »<sup>16</sup> et que « *d'un point de vue historique, elle a choisi au sein de la société postmoderne un rôle de défenseur des espaces les plus vastes possibles de l'état social ...dans les domaines tels que la santé* »<sup>17</sup>.

## **2.1. Le contexte de la création d'une nouvelle Fédération de Mutuelles :**

Le contexte de notre étude est simple. La réforme du Code de la Mutualité en 1985<sup>18</sup> et le décret du 15 avril 1988<sup>19</sup> qui ordonne la mise en place de systèmes fédéraux de garantie, obligent toutes les mutuelles de santé à s'affilier à une fédération comme le préconise alors très clairement l'article L 311-1 de la loi précitée : « *un décret en Conseil d'Etat... précise les conditions dans lesquelles les mutuelles doivent se garantir auprès d'une fédération mutualiste gérant un système de garantie.* »<sup>20</sup>

Les faits établis en cette fin d'année 1988 et ce début de 1989 ne laissent aucun choix aux nombreuses mutuelles sans rattachement particulier que de se fondre dans l'une des deux grandes fédérations existantes : la FNMF (Fédération Nationale de la Mutualité française) et la FMF (Fédération des Mutuelles de France, si l'on place à part la Mutualité sociale agricole (MSA) au nom ambigu et à tradition et statuts particuliers.<sup>21</sup> Chacune des deux fédérations étant alors véritablement marquée sur le plan politique.

### **2.1.1. La FNMF (Fédération Nationale de la Mutualité française)**

Appelée souvent de son fait, « Mutualité française », elle est l'héritière de la longue construction du mutualisme au XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>22</sup> et a représenté assez de force en 1945 pour devenir en quelque sorte cogérante d'une partie obligatoire du régime général de la sécurité sociale.<sup>23</sup> Elle compte alors une bonne douzaine de millions de chefs de famille, soit environ 25 millions de bénéficiaires<sup>24</sup>.

Cette fédération est présidée par René Teulade depuis 1974. Il s'est fait remarquer en 1987 dans un rapport du Commissariat général au Plan sur la Protection sociale dans lequel il prône : « *l'augmentation des cotisations* » et « *du nombre de trimestres pour maintenir la retraite à taux plein à 60 ans* ».

---

<sup>16</sup> Jeantet (Thierry) « L'Economie sociale européenne ou la tentation de la démocratie en toutes choses », CIEM Editions, Paris 2001.

<sup>17</sup> Mazzoli (Enea), avant-propos JEANTET (Thierry) op.cit., page. 10

<sup>18</sup> Loi n° 85-773 du 25 juillet 1985 portant réforme du Code de la Mutualité

<sup>19</sup> Décret n° 88-385 portant établissement du règlement-type des systèmes fédéraux de garantie

<sup>20</sup> Cette obligation s'appliquait aux mutuelles garantissant plus de 3500 adhérents

<sup>21</sup> Comme le rappelle Xavier PRETOT, « *La notion de Sécurité sociale au sens de l'article 34 de la Constitution doit être entendue largement et s'étend non seulement à la Sécurité sociale et à la Mutualité sociale agricole...* » ; in *Regards*, n°27, EN3S, Saint-Etienne, janvier 2005, page 7.

<sup>22</sup> Sur ce sujet, on pourra ce reporter avantagement à l'ouvrage devenu classique d'André Gueslin : « *L'invention de l'Economie sociale : Idées, pratiques et imaginaires coopératifs et mutualistes dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle* », Economica, Paris 1998,430 pages, notamment les chapitres V et VII.

<sup>23</sup> A ce propos, et en particulier sur le rejet de la caisse unique par les responsables de la Mutualité et des syndicats chrétiens (CFTC), on peut se reporter à l'ouvrage de Brunot Valat : « *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967)* ; *l'Etat, l'institution et la santé* » ; préface de André Gueslin, Economica, Paris 2001, 544 pages et plus particulièrement aux pages 678 et sq.

<sup>24</sup> Infiltration de la Fédération de la Mutualité française par les Communistes, Les brèves de conscience politique, janvier 2002. [www.conscience.politique.org/breves/brevesjanv2002](http://www.conscience.politique.org/breves/brevesjanv2002) ; et Faits et documents. Lettre d'information confidentielle n° 124, 15-31 janvier 2002, page 9. [www.faits.et.documents.com](http://www.faits.et.documents.com).

Appelé en avril 1992 à participer au Gouvernement du Premier ministre Pierre Bérégovoy, il devient ministre des affaires sociales jusqu'en mars 1993. Parallèlement à ses fonctions de président de la FNMF, René Teulade préside aussi la Mutuelle de Retraite de la Fonction Publique (MRFP) qui lui a valu à partir de 2002, des ennuis avec la justice<sup>25</sup>. L'homme qui mène la Mutualité française est clairement engagé dans le parti socialiste, Corrèzien, il a été maire d'Argentat et suppléant de François Hollande, Premier secrétaire du Parti socialiste. Les éléments de la crise qui vont l'opposer aux créateurs de la FNIM sont contenus dans ces quelques lignes comme nous le verrons par la suite.

### 2.1.2. La FMF (Fédération des Mutuelles de France)

La deuxième fédération est la Fédération des Mutuelles de France. Depuis 1978, Louis CALISTI ancien résistant, cadre du Parti communiste en est le président et gère quelques 7 millions de bénéficiaires<sup>26</sup>. (La FNMF ne lui en reconnaît cependant que 5 millions !)

Créée en 1959 par le parti communiste français et la CGT, exclue de la FNMF en 1985 sur proposition de René TEULADE déjà, la FMF a voté depuis, dans son congrès de décembre 2001 son intégration au sein de la Fédération Nationale de la Mutualité française, sous l'impulsion de Daniel LE SCORNET, successeur de Louis CALISTI. Si l'on en croit les commentateurs de l'époque, bien qu'en perte de vitesse, les Communistes mutualistes « *vont donc disposer d'un noyau organisé au sein de cette fédération contrôlée par les socialistes et la franc-maçonnerie* »<sup>27</sup>

Il ne nous appartient pas d'apporter approbation ou improbation de ces assertions parues dans la presse. Il nous suffit de savoir que ces choses se disaient et se savaient dans le microcosme des dirigeants mutualistes. L'appartenance de Louis CALISTI au Parti communiste (il fait partie des membres fondateurs de l'association du journal L'Humanité<sup>28</sup> ne peut être remise en cause, tout comme son engagement, en tant que dirigeant mutualiste, à soutenir le professeur Jacques ROUX, ancien Directeur général de la santé, membre du PCF, incriminé dans l'affaire du sang contaminé<sup>29</sup>.

Louis Calisti, est toutefois, un véritable dirigeant mutualiste et il a publié deux ouvrages importants sur le mutualisme en 1982<sup>30</sup> et 1984<sup>31</sup>. Un centre mutualiste dans sa région d'origine porte d'ailleurs son nom à la Ciotat.

Cette très rapide présentation n'a pour but que d'apporter les éclairages extérieurs à la naissance d'une nouvelle fédération en 1989, rappelons-le. En effet, le décret du 15 avril 1988 oblige toute mutuelle de plus de 3500 affiliés, pour se conformer au Code de la

<sup>25</sup> Commissariat général au Plan, 1989, notamment pages 44 et sq.

<sup>26</sup> *L'Humanité*, 15 janvier 2002, rubrique politique : Affaires : « René TEULADE a été mis hier en examen ».

Sources : Rapport au Conseil Supérieur de la Mutualité, Ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale, Paris, 15 février 1990.

<sup>27</sup> Infiltration de la Fédération de la Mutualité française par les Communistes, Les brèves de conscience politique, janvier 2002. [www.conscience.politique.org/breves/brevesjanv2002](http://www.conscience.politique.org/breves/brevesjanv2002) ; et Faits et documents. Lettre d'information confidentielle n° 124, 15-31 janvier 2002, page 9. [www.faits.et.documents.com](http://www.faits.et.documents.com).

<sup>28</sup> *L'Humanité*, 6 janvier 1996 : rubrique articles.

<sup>29</sup> *L'Humanité*, 25 mai 1992 « Comité d'honneur pour l'acquittement du Professeur Jacques ROUX » article justice et vérité.

<sup>30</sup> Calisti (Louis), « *La Mutualité en mouvement* », Editions sociales, collection notre temps/société, Paris 1982, 185 pages

<sup>31</sup> Calisti (Louis), « *Autour du premier congrès des sociétés de secours mutuels (Lyon 1882-1982)* » *Revue Prévenir*, Cahiers d'études et de réflexion, Lyon 1984, 144 pages.

Mutualité de 1985, à adhérer à un fonds de garantie dépendant de l'une des deux fédérations existantes, ce décret ne prévoit pas que l'adhésion à un fonds de garantie entraîne l'adhésion obligatoire à une Fédération. Le législateur a tenu à préserver la liberté de choix « politique » au sens premier du terme. Or du côté des deux fédérations existantes, la simple adhésion à un fonds de garantie qu'elle mettrait en place, sans une adhésion à leur structure politique, offre des difficultés :

- La principale, soulevée par la FNMF, est de s'inquiéter d'apporter une garantie à une mutuelle dont on ne contrôle pas la gestion. On a rencontré cela déjà dans le principe des degrés de Raiffensen.
- Du contrôle de la gestion à l'obligation d'adhérer à la fédération et à ses méthodes idéologiques, il y a un pas. Il semble que le Législateur ne l'ait pas mesuré.

La naissance de la FNIM et celle du Groupe Pasteur Mutualité (GPM) est en gestation dans ce refus « libertaire » des mutualistes qui ne reconnaissent ni les options monopolistiques voire socialistes du Président de la FNMF, ni dans le choix communiste de l'autre fédération ; les deux d'ailleurs soutenant le gouvernement de l'époque.

### 2.1.3. Les prémices à la création

Comme on l'a vu, l'exclusion de la FMF de la FNMF, le 30 mars 1985 sur proposition de René Teulade, montre que le mouvement mutualiste français connaît déjà des difficultés. Daniel Le Scornet, secrétaire général et futur président de la FMF accuse alors, dans *Le Monde*, la fédération « Teulade » de ne pas suivre « une véritable stratégie mutualiste »<sup>32</sup>. Dès 1987, venu du syndicalisme agricole, plutôt chrétien, le jeune président de la mutuelle « En famille » d'Arras a créé en 1987 une « Association pour le Renouveau Mutualiste ». Cette association a essaimé dans plusieurs régions jusqu'à découvrir une véritable structure nationale représentée dans plus d'une dizaine de régions.

Peut-on y voir des agitateurs d'idées et d'idéaux ? Une étude sociologique plus poussée mériterait d'être menée. Les objectifs sont clairement exprimés alors : rappeler les fondements mutualistes et attirer de nouvelles couches de la population grâce à la signature d'une « charte des jeunes ». Les principes affichés sont énoncés sans équivoque : « tout mettre en œuvre pour sauvegarder le maximum de mutuelles de base, véritables relais de la vie mutualiste »<sup>33</sup>. C'est la caisse locale dans le principe Raiffensen comme on l'a vu qui est aussi la base du mutualisme !

Le tout doit s'appuyer sur le respect de l'autonomie des mutuelles adhérentes sans aucune influence et dans le plus grand respect du pluralisme mutualiste. C'est au cours de cette assemblée plénière d'octobre 1989 qu'est lancé le slogan « le renouveau mutualiste passe par le respect de chacun » qui deviendra un des thèmes moteurs de la FNIM. Cette réunion de mutualistes se veut totalement apolitique, mais est rapidement classée « libérale » ou favorable à l'opposition de l'époque par leurs anciens camarades socialistes de la FNMF et communistes de la FMF... L'objectif était bien d'accueillir toutes les mutuelles qui se sentaient mal à l'aise sous l'égide de M. Teulade : « il est certain que nous, Union des mutuelles d'entreprise, ne nous trouvons pas toujours très à l'aise au sein de la FNMF... », écrivait le futur fondateur de la FNIM.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> *Le Monde*, 2 mars 1990

<sup>33</sup> *La Voix du Nord*, 12 octobre 1989, Arras.

<sup>34</sup> Durand Jean-Pol, la grande mutation de la mutualité : « une concurrence de plus en plus vive avec les assurances ». *Le Quotidien*, n° 4468, 16 février 1989.

L'on pourrait multiplier les exemples et citations de présidents ou directeurs généraux, parfois affiliés à la FNMF pour des raisons pratiques, qui voient dans la création de la FNIM et surtout de son système fédéral de garantie un moyen de retrouver liberté et autonomie, voire de se libérer d'un carcan idéologique pesant, comme le confirme le directeur général de la société mutualiste de l'Essonne « *en attendant sachez que votre initiative a été bien accueillie par le conseil d'administration de la SME* »<sup>35</sup>. Car toute l'ambiguïté du décret de 1988, rappelons-le, réside bien dans l'obligation d'adhérer à un système fédéral de garantie qui, jusqu'en 1990, est le privilège de deux fédérations, sans adhérer à ces mêmes fédérations.

Comme le remarque d'ailleurs René Teulade, cette distinction ne peut exister : « *le comité exécutif et le conseil d'administration (de la FNMF) ont débattu sur le point de savoir si notre fédération pouvait accepter que des groupements adhérents au système fédéral de garantie, sans pour autant marquer une appartenance à la Mutualité française en versant des cotisations statutaires. Nous avons considéré qu'il était conforme à toutes nos règles que la participation au SFG ne puisse être qu'une résultante de l'adhésion à la Mutualité française et non pas constituer un service détaché* »<sup>36</sup>.

Cette position somme toute cohérente, est cependant à la fois non conforme à la législation puisqu'elle oblige à adhérer à l'une des deux fédérations, mais surtout elle cristallise toutes les oppositions face à un quasi monopole idéologique. Très rapidement, les Pouvoirs publics se rendent compte de l'impossibilité de faire fonctionner les systèmes fédéraux de garantie, comme prévu par le décret de 1988. Il aura fallu entre temps une crise, la naissance de deux fédérations dont la FNIM, pour qu'apparaisse au grand jour l'incohérence juridique mise en place.

## **2.2. Les raisons de fond de la création d'une nouvelle mutuelle**

En 1989-1990, on estime à 3 000 mutuelles<sup>37</sup>, soit 20% des Mutuelles, le nombre de celles qui refusent d'adhérer à l'une ou l'autre des deux fédérations. Une note ministérielle<sup>38</sup> interne, datée du 10 avril 1991 justifie a posteriori le combat des mutuelles libres en considérant impossible l'application de la législation d'alors<sup>39</sup> et suggérant la création d'un SMG (Système Mutuelle de Garantie), organismes national de droit privé. La crise ne paraît pas si bénigne que cela puisque pour la première fois depuis 1985, les frères ennemis de la FNMF (René TEULADE) et de la FMF (Louis CALISTI) songeront à se rencontrer<sup>40</sup>, mais cette crise fait ressurgir les enjeux de fond : démocratie sous les deux formes qui incarnent le mutualisme : représentation de l'élu et gouvernement démocratique.

---

<sup>35</sup> Lettre de Michel Le Morel, directeur général de la société mutualiste de l'Essonne, à Michel Hermant le 17 mai 1990, (Archives de la FNIM). Lettre de Jean-Jacques Perraud, Président de l'Union nationale des Mutuelles de Rhône-Poulenc, des sociétés affiliées ou assimilées – UNMRR, 25 juin 1990 (Archives de la FNIM)

<sup>36</sup> Lettre de René Teulade, président de la « Mutualité française » aux présidents des groupements adhérents, 2 mars 1990

<sup>37</sup> Desportes Gérard, *Le Quotidien de Paris*, N° 3265, 9 mars 1990

<sup>38</sup> Note sur la création d'un système mutualiste de garantie unique, avril 1991, Direction des services aux groupements, service juridique N/réf FM/CT/91.346 (archives de la FNIM).

<sup>39</sup> « Dans ces conditions, les groupements qui ne sont pas affiliés à la FNMF et qui ne veulent pas être affiliés au SFG de la FMF, ne peuvent obéir à l'obligation qui leur est faite de se garantir auprès d'un SFG ».

<sup>40</sup> *Gestion sociale, la Lettre sociale réservée aux dirigeants* n° 261 / n° 613, 19 janvier 1990, page 1

## 2.2.1. La démocratie représentative

Le mutualisme qui se fonde sur l'égalité démocratique « un homme, une voix » a depuis longtemps renoncé à ces principes de base, comme le souligne vertement le président de la mutuelle de l'Est : « *C'est dire aussi que si, d'une manière ou d'une autre, nous n'obtenons pas, dans le cadre des Statuts de l'Union rénovés, à l'Assemblée Générale ordinaire de 1991, une représentation au sein du Conseil d'Administration, et du Bureau de l'Union conforme à nos effectifs, la pérennité de notre maintien serait compromise et nous serions probablement contraints d'examiner avec attention les possibilités offertes par d'autres fédérations.* »<sup>41</sup>

En clair, le poids de la fonction publique dans la direction et les options prises par la FNMF n'est en fait nié par personne déjà en 1990, on retrouve ainsi dans *Le Monde* du 2 mars 1990, cet aveu d'un animateur départemental de la FNMF qui déclare : « *La fonction publique a pris en mains l'appareil de la fédération, d'où un manque d'ouverture, une crise du militantisme et une désaffection de nombreux responsables locaux qui ne se sentent plus concernés.* »<sup>42</sup> Ce que plus loin René Teulade avoue lui même non sans une certaine « candeur » : « *Bien sûr, les fonctionnaires sont numériquement nombreux chez nous, y compris aux postes de responsabilité. Mais ils sont élus !<sup>43</sup> Est-ce ma faute si les fonctionnaires sont ceux qui peuvent le plus facilement se dégager de leurs obligations professionnelles ? ...* »<sup>44</sup>

Plus loin, l'auteur de l'article rapporte que le président Teulade « pour désamorcer les critiques » a chargé une commission des structures « *de réfléchir à une amélioration du pacte d'union afin de faciliter l'accès des non fonctionnaires aux responsabilités* »<sup>45</sup>. Enfin, la critique la plus importante des pratiques de la FNMF se trouve dans l'intervention de R. FONTBONNE lors du conseil d'administration de la FNMF le 23 juin 1990 :

- « *Avez-vous noté que, sur les 33 postes à pourvoir, 5 seulement permettaient l'arrivée d'administrateurs nouveaux, dont trois par suite de décès.*
  - *Avez-vous noté que sur ces 33 postes, 14 faisaient l'objet d'une forme de cooptation.*
  - *Avez-vous noté que pour les deux seuls postes soumis à compétition, il n'y avait en tout et pour tout qu'un candidat issu de la mutualité interprofessionnelle - et ce pour deux ans.*
- (...) « *Rarement sans doute a été mis pareillement en évidence l'archaïsme de notre loi électorale.*

Et l'Administrateur de la FNMF de poursuivre : « *En 1978 déjà, devant ce Conseil d'Administration, je soulignais l'incohérence d'un système qui dotait la MGEN de 13 délégués pour 1.200.000 cotisants et l'Union de la Drôme de 8 délégués pour 191.000 cotisants, ou sous une autre forme, de ces 13 délégués de la MGEN pour 1 million de cotisations contre 12 délégués à l'UNCAPS pour 80.000 F de cotisations. Les éléments de la comparaison n'ont guère changé, de tels excès en ont engendré d'autres mais en sens contraire, plus malsains puisqu'ils ne sont pas déterminés par la loi.*

---

<sup>41</sup> Lettre de Jean-Georges Heintz Président de la Mutuelle de l'Est au Président de la Mutualité du Bas Rhin, 2 août 1990 (archives de la FNIM).

<sup>42</sup> « Controverse autour de l'influence des fonctionnaires », *Le Monde* du 2 mars 1990, article de Jean Michel Normand

<sup>43</sup> Nous aurons l'occasion dans un développement ultérieur d'analyser les modes d'élection et de fonctionnement – on dirait de gouvernance – des institutions mutualistes.

<sup>44</sup> Controverse autour de l'influence...

<sup>45</sup> Jean-Michel Normand, *ibid.*, *Le Monde*, 02 mars 1990.

On ne pouvait trouver plus d'appui aux critiques de Michel Hermant rapportées notamment par *la Voix du Nord* lorsqu'il dénonce « l'archaïsme et l'intransigeance de certaines structures en place, une sous-représentation de certaines catégories socio professionnelles » et reproche à des « administrations de ne représenter que leurs propres personnes » et non une quelconque mutuelle.<sup>46</sup>

### **2.2.2. La démocratie de Gouvernement**

Etroitement liée à la représentativité des « élus », les pratiques de gouvernement ne sont pas plus conformes au principe du Mutualisme. Écoutons encore, R. Fontbonne poursuivre, son exposé devant René Teulade, sur les élections au conseil de la FNMF : « ... *Quant au Comité Exécutif, la vie démocratique y est plus filtrée et plus figée encore. Les mutations répondent à des préalables fixés hors du Conseil d'Administration. Une telle situation n'est pas neutre dans ses causes comme dans ses conséquences. Sommes-nous toujours un Mouvement qui avance sous la pression des hommes, des idées, des initiatives, qui provoque des débats motivés des militants, qui sait trouver des responsables nouveaux permettant de s'adapter à un monde qui change ?* »

Il s'en prend enfin à ce qui constitue aussi l'un des angles d'attaque des opposants à la « mutualité Teulade » : « *Cet état de fait a été en partie provoqué par la décision de fusionner le mandat de secrétaire général avec le poste de directeur général. C'est la confusion de la notion de Mouvement avec la notion d'Entreprise* ».

Rendre semblable la gestion mutualiste à celle d'une entreprise c'est à coup sûr « banaliser », c'est à dire dénaturer la démocratie du gouvernement propre au mutualisme. Ce n'est pas neutre et Gilles Marchandon, que nous avons déjà cité, confirme la dérive, soulignée alors de l'intérieur même de la FNMF, lorsqu'il écrit près de dix ans plus tard « *C'est ainsi que ce sont les Mutuelles elles-mêmes, disons M. René Teulade, ancien Président d'une Fédération Mutualiste, et alors Ministre, qui a "réclamé" en 1991 que, par inclusion dans une réglementation européenne, les Mutuelles deviennent des "entreprises d'assurance" », déclenchant ainsi un processus qui n'est pas encore arrivé à son terme, mais dont on sait déjà qu'il risque d'avoir de graves conséquences pour la Mutualité* »<sup>47</sup>

## **2.3. De la création à la pratique**

Cette courte intervention ne peut décrire le détail des événements qui ont amené, à partir du déclencheur qu'est le décret obligeant à adhérer à un fonds de garantie, à la création de la FNIM, en mars 1989, pour des raisons de principe que nous venons de décrire brièvement.

### **2.3.1. Les errements des adversaires**

On peut réellement estimer que sans les maladroites et les erreurs commises à leur rencontre, parfois même comme on l'a vu, les pressions et les exactions répréhensibles par la justice, on pouvait empêcher la scission. Car c'est bien comme des « protestants » ou des « scissionnaires » que sont perçus les créateurs de la FNIM.

---

<sup>46</sup> Avec la FNIM, du nouveau dans le mouvement mutualiste *la Voix du Nord*, 20 mars 1990.

<sup>47</sup> G. Marchandon : « *L'avenir du concept mutualiste* », *La Revue des Sciences de Gestion, direction et gestion des entreprises*, op. Cit. Page 9



– D’abord par René Teulade lui-même qui ramène à un problème local, la naissance de la FNIM. « *Un conflit mutualiste local s’est développé dans le Pas-de-Calais. Ce conflit a constitué le phénomène déclencheur d’un regroupement limité à quelques mutuelles (quelques sections d’étudiants, quelques petites mutuelles locales à faible effectif)…* »<sup>48</sup> qui déclare à la presse quelques jours après « *Ce genre de petit mouvement anti-fédéral et anti-fonctionnaire est périodique mais ses critiques sont infondées* ». <sup>49</sup>

– Puis le Ministre de la Santé d’alors, et notamment Claude Evin, qui est plus sensible au poids politique de René Teulade, placé alors, dans ce que l’on appelait le « *premier cercle de la Mitterrandie* » <sup>50</sup> Dès l’origine, le Ministre et son cabinet savaient que le terrain mutualiste pouvait représenter, pour eux, un danger politique certain du fait de la puissance et du caractère déterminé des uns et des autres protagonistes. Ils vont donc jouer sur le temps pour empêcher une création que juridiquement, ils n’ont pas de raison d’entraver, allant même jusqu’à envisager de ne pas appliquer le Code de la Mutualité, ce que confirme la réponse donnée le 4 octobre 1990<sup>51</sup> à la question écrite du Sénateur Robert-Paul Vigouroux,<sup>52</sup> posée le 31 mai 1990, dans laquelle le Ministre rappelle que « *Le Code de la Mutualité institue une obligation d’adhésion à ces systèmes (de garantie) pour certains groupements mutualistes, qui a été rappelée par les services compétents. Le Gouvernement n’envisage pas, pour l’immédiat, de sanctionner les groupements au demeurant peu nombreux, qui ne seraient acceptés par aucune fédération dans l’attente d’un accord sur une solution acceptable par les différents partenaires concernés et d’une éventuelle adaptation législative* ». On ne saurait mieux dire pour évacuer le problème que d’affirmer que, pour le moment, on n’appliquera pas la réglementation qui vise à garantir les mutualistes adhérents. On peut se demander comment en cas de sinistre, la solution aurait pu être trouvée par le Gouvernement. Insoluble politiquement, le conflit devait se terminer par une farce juridique dont la France semble avoir gardé de l’Ancien Régime, le secret.

Une décision en référé du tribunal d’Arras condamne personnellement le ministre de la santé, Claude Evin pour « *voie de fait* »<sup>53</sup> et dit « *que le système de la fédération des mutuelles pourra entrer en vigueur* ». Le Ministre ne s’était évidemment pas déplacé personnellement et n’avait pas été représenté. Par cette décision, jamais remise en cause, puisque l’appel devant la Cour de Douai ne fut jamais plaidé, entrain en vigueur le Système Fédéral de Garantie de la FNIM en 1991.<sup>54</sup> A ce jour, aucun des successeurs de Claude Evin, parmi lesquels on peut même citer René Teulade, n’ont remis en question par Système de Fonds de Garantie interposé, et devenu d’ailleurs inutile<sup>55</sup>, l’existence de la FNIM.

La victoire est assurée : la FNIM existe, mais n’est-ce pas une victoire à la Pyrrhus ?

*Pour la Nouvelle Mutualité* (c’est l’autre nom de la FNIM, alors), la création rocambolesque, ne l’empêche pas de subir sur la période que nous avons étudiée, c’est-à-dire de 1990 jusqu’à

---

<sup>48</sup> Lettre de René Teulade, 2 mars 1990. Op.cit.

<sup>49</sup> Cité par Jean-Michel Normand, op.cit.

<sup>50</sup> *Tonus*, n° 133 du 12 mars 1990. Op.cit.

<sup>51</sup> *Journal Officiel de la République Française* : Sénat, débats parlementaires, 4 octobre 1990.

<sup>52</sup> Robert-Paul Vigouroux, Sénateur des Bouches-du-Rhône depuis 1989, Maire de Marseille 1986-1995, Professeur agrégé de Médecine, il a été Chargé de mission auprès de Gaston Defferre, Ministre d’Etat, Ministre de l’Intérieur et de la Décentralisation et il est donc lui aussi proche des idées politiques du Gouvernement.

<sup>53</sup> Ordonnance de référé du TGI d’Arras, 14 février 1991

<sup>54</sup> Lettre de Pascal Labbee à Michel Hermant, 26 avril 1991.

<sup>55</sup> L’article 49 de la loi 93.121 du 27 janvier 1993, supprime l’obligation d’adhérer à un système fédéral de garantie. Le SFG de la FNIM est dissout en 2004.

son Assemblée générale de juin 2005, sous la présidence de ses deux premiers présidents, (Michel Hermant, le fondateur, et Romain Migliorini, son successeur) à peu près les mêmes embûches plus ou moins marquées :

1. l'hostilité de la FNMF, même après le départ de René Teulade de la présidence, et devenue quasi unique représentante de la « Mutualité française », après le retour au bercail de la FMF, en 2000,
2. et par contrecoup, les difficultés de la FNIM à être prise en considération par les différents organismes de la Protection sociale, suite surtout, à l'attitude des gouvernements, en général, plus hostiles quand ils sont de gauche que lorsqu'ils sont de droite, à quelques nuances près puisque Xavier Bertrand, pourtant grand défenseur de la liberté de choix et de travail, s'est finalement montré plus hostile à la reconnaissance de la FNIM que des ministres de gauche ! Il y a là sans doute d'autres raisons que politiques au sens partisan du terme, à cette attitude qu'on pourrait déduire de révélations de la presse grand public, depuis.

### **2.3.2. Se conformer aux principes originels**

Ce court article ne permet pas d'apporter les nuances qu'il conviendrait de placer ici, ni bien sûr de détailler les deux points qu'on vient de soulever et qui restent la revendication fondamentale de représentativité de la FNIM qui de Fédération interprofessionnelle avec le sens et la valeur que cela impliquait à sa création, est devenue « indépendante » lors de son Assemblée générale annuelle du 23 juin 2006.<sup>56</sup> Nous avons donc choisi pour illustrer notre propos un point de vue quantitatif permettant une conclusion toute provisoire autour des deux points :

Représentativité des élus : L'assemblée générale du 6 décembre 1990 qui nous paraît réellement constitutive du fonctionnement de la FNIM (avant l'autorisation obtenue par la décision du tribunal d'Arras) prévoit trois grandes orientations :

1. un accès direct des « mutuelles de base » à la Fédération ; c'est le « localisme » fondamental chez Raiffensen.
2. une représentativité proportionnelle par collège aussi bien aux Assemblées générales qu'aux Conseils d'Administration. C'est le principe de base énoncé également par Raiffensen : un homme, une voix...
3. la possibilité pour les permanents des groupements mutualistes autres que les deux unions fondatrices, sans entraver le rôle de ces dernières, d'être représentés à l'Assemblée générale et donc là encore une ouverture démocratique plus vaste.

A partir de ces principes, la structure de la FNIM va évoluer chaque année, jusqu'à provoquer, sans qu'on s'y attarde ici, des conflits parfois ravageurs, et de toute manière une instabilité. Les statuts et le règlement intérieur, du simple fait des adhésions ou retraits, pour les motifs les plus divers (pressions extérieures souvent, de la FNMF, intérêts politiques ou économiques, conflits de personnes si chers à l'économie sociale...), par suite de la règle de représentativité proportionnelle amènent à modifier le nombre des Administrateurs chaque année.

Nous avons comptabilisé 22 assemblées générales de 1991 à 2005, avec 9 modifications importantes des Statuts, ce qui est inhabituel, même si l'on considère l'évolution législative et notamment du Code de la Mutualité durant la période.

---

<sup>56</sup> Jacques Valès : *L'indépendant mutualiste*, n°1, janvier-février 2007, page 1.

Nous avons déjà signalé en outre, que le nombre des administrateurs est l'objet d'une révision annuelle, ce qui modifie le Règlement intérieur et bien sûr tout l'ensemble du principe de gouvernement de la Fédération.

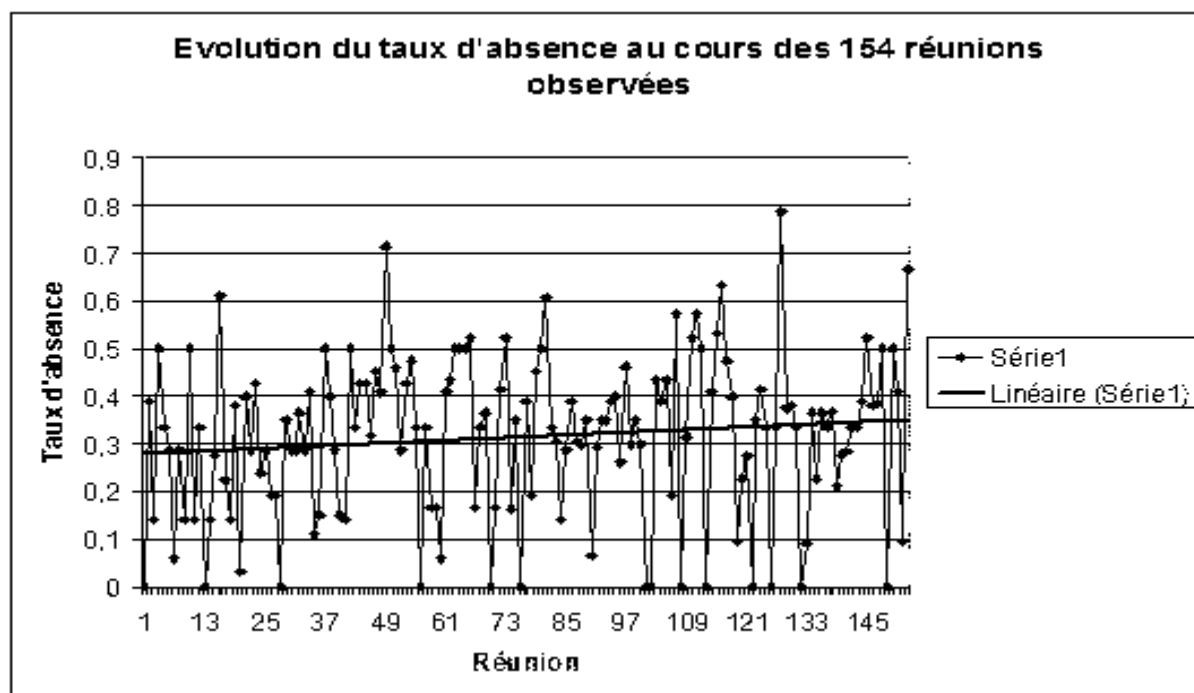
Sous la réserve que nous n'avons pas retrouvé la totalité des Procès verbaux des réunions, et que souvent, il n'a pas été déposé aux archives de compte-rendu des réunions du Bureau et que l'on ne peut en avoir une connaissance que partielle, au hasard de la lecture de la relation d'une autre réunion, nous avons également essayé de calculer par la présence des élus, la démocratie réelle du gouvernement de la FNIM. Nous rappelons qu'il s'agit là d'une approche méthodologique quantitative qui méritera un complément d'analyse qualitatif.

Les résultats bruts sont les suivants :

*Conseils d'administration* : (7 à 24 membres au maximum) Il y a un compte-rendu pour 91 réunions pendant la période étudiée, avec 13 présents et 8 absents en moyenne, mais de forts écarts : 2 absents au minimum et 14 au maximum, (le 9 novembre 2005, où il n'y a que 7 présents) (Ecart-type de 2,6)

*Réunions du Bureau* : (entre aucune à 4 réunions par an). Le nombre des comptes-rendus est peu significatif, pour les raisons indiquées. 5 présents en moyenne et 1 absent en moyenne (souvent le même...), l'écart-type est donc sans intérêt.

De l'ensemble des 154 réunions qui ont été répertoriées, on ne peut pour le moment décrire qu'une tendance constante linéaire d'augmentation de l'absentéisme aux réunions, toutes confondues<sup>57</sup>.



L'idéal quantitatif de cette étude serait de pouvoir définir un « coefficient de démocratie » qui permettrait de vérifier si la FNIM a été à la fois conforme à ces idéaux de fondation de Michel Hermant en 1989 et que très « poétiquement » reprend l'actuel président en citant

<sup>57</sup> Nous remercions M. Florian Cafiero de l'ENS Cachan qui a bien voulu nous aider à définir des indicateurs à partir des données d'archives que nous avons dépouillées pour analyser quantitativement ces données et réaliser ce schéma.

Margaret Mead « *Un petit groupe de citoyens engagés peut-il changer le monde ? Oui, et c'est bien la seule manière dont on y soit jamais arrivé* »<sup>58</sup>.

En l'état actuel des connaissances, il est indéniable que créer une « mutuelle », au sens premier du terme, fédération ou non, qui fonctionne complètement sur les principes démocratiques fondamentaux énoncés au XIXe siècle semble être le privilège de petites structures. La FNIM de 2005, avec ses débats, ses votes, sa démocratie en perpétuelle adaptation et adéquation à ses adhérents, est à la fois la stricte application de cette définition de l'économie sociale que nous apprécions tant et que l'on doit à Thierry Jeantet : « *la tentation de la démocratie en toutes choses* »<sup>59</sup>.

## CONCLUSION PROVISOIRE

Cette démocratie dont nous avons pensé qu'elle s'opposait nécessairement à une technostructure envahissante comme cela a été constaté par ailleurs, doit être analysée avec plus de finesse. En effet, le développement excessif et mal maîtrisé amène à « perdre son âme » pour reprendre les termes de l'un des ateliers de réflexion, que nous avons eu l'honneur de mener, l'année même de la naissance de la FNIM, en 1989, puisque le Crédit mutuel d'Ile de France l'avait alors proposé à la réflexion de ses Assises.

Pour ce qui est des établissements de crédit dont nous avons évoqué les principes fondateurs, la réponse semble donnée par les réalités présentes que nous constatons volontiers dans les fonds que vient de mettre à leur disposition, à l'instar des autres banques, l'Etat. Le développement mimétique et la banalisation des méthodes de gouvernement, en même temps que la perte de l'éthique, ont fait bien plus qu'une gestion hasardeuse qu'on avoue plus facilement en éliminant, souvent pas très loin, quelques boucs-émissaires, pour éviter de se poser la question toujours fondamentale du sens de l'action.

Pour ce qui de l'objet de notre étude, la FNIM, en l'état actuel de nos recherches, nous pensons que l'ambition non pas légitime celle-ci, d'être écoutée et reconnue comme un acteur majeur, mais de pouvoir rivaliser en taille avec la FNMF quitte à tenter des alliances (qui ont échoué d'ailleurs) avec des organismes aux finalités bien différentes, a été sans doute une erreur. La chance de demeurer fidèle aux principes de démocratie mutualiste que nous avons longuement décrits, pourrait bien être que ceux-ci ne sont conciliables qu'avec des organisations à « taille humaine », ce qu'à l'heure actuelle la FNIM est restée.

---

<sup>58</sup> Cité par Jacques Valès, Président de la FNIM, « changer le monde », *L'indépendant mutualiste*, n° 9, mai/juin 2008, page 1.

<sup>59</sup> Thierry Jeantet : « L'économie sociale européenne ou la tentation de la démocratie en toutes choses », CIEM édition, Paris 2000.