



*Assemblée générale de la CNG à Strasbourg en 1967.
Droits : Caisse Nationale du Gendarme.*

L'itinéraire singulier de la **mutuelle** de la **gendarmerie** dans le **mouvement mutualiste** (1888-2018)

Patricia Toucas-Truyen

*Docteure en histoire contemporaine, spécialisée sur l'histoire de la Mutualité,
de la protection sociale et du mouvement coopératif*

Née en 1888, la Caisse Nationale du Gendarme – Mutuelle de la Gendarmerie (CNG-MG) appartient au cercle restreint des mutuelles professionnelles plus que centenaires, dont la longévité est fondée sur leur capacité à maintenir leur identité tout en s'adaptant aux mutations de l'environnement politique, économique et social. Or loin d'être linéaire, la trajectoire de la Mutuelle de la Gendarmerie se décline en trois vies de longueur inégale, déterminées par les grandes scissions de l'évolution de la protection sociale et de l'ensemble du mouvement mutualiste. Dans une première période allant de sa fondation jusqu'en 1945, l'œuvre de Paoli s'est affirmée comme une mutuelle répondant aux besoins propres des gendarmes, avec un parcours et un fonctionnement originaux au sein de la Mutualité. De 1945 à 2009, la CNG a suivi l'itinéraire classique des mutuelles-santé complémentaires de la Sécurité sociale. Enfin, à contre-courant de la course au gigantisme qui a sévi dans le monde mutualiste au cours de la dernière décennie, la CNG-MG s'est à nouveau distinguée en renouant exclusivement avec son activité première, l'aide sociale.

1888-1945 : une mutuelle pas comme les autres

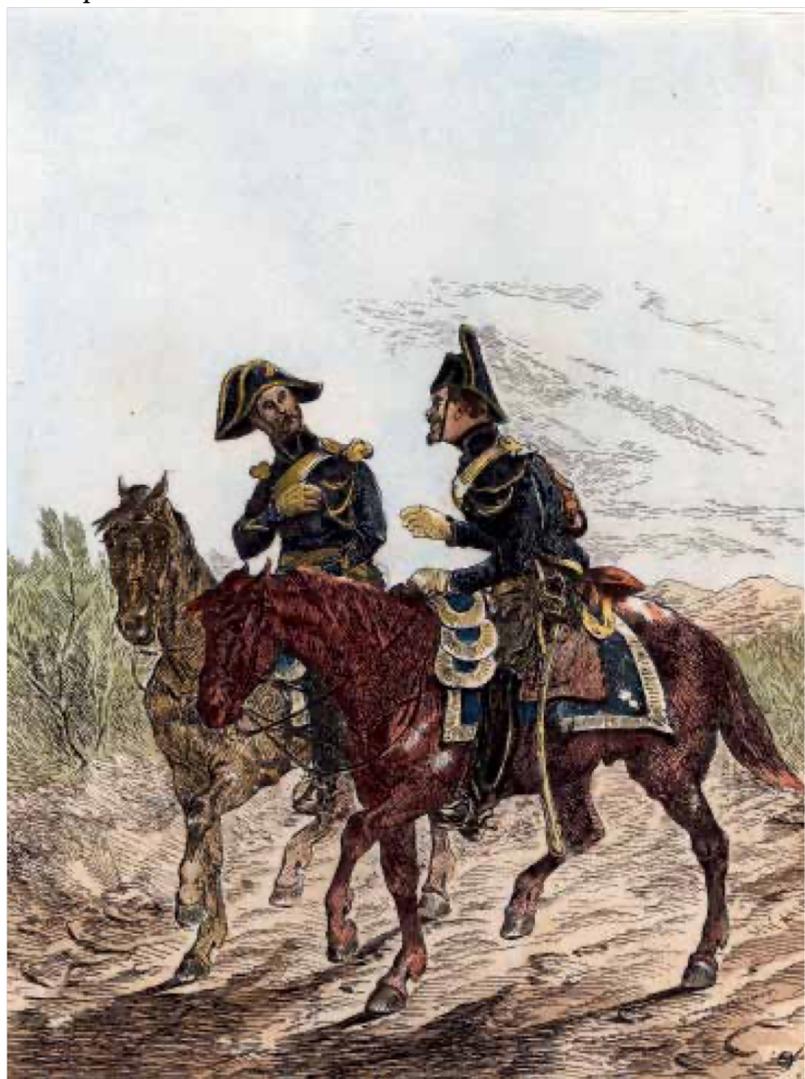
La source d'inspiration de Paoli : les sociétés de secours mutuels civiles

Fondée en 1888 par un capitaine philanthrope, la Caisse du Gendarme s'inscrit dans une époque de consolidation des valeurs républicaines et de luttes sociales pour la conquête des droits sociaux⁽¹⁾.

Première mutuelle regroupant des militaires en activité, elle s'inspire des sociétés de secours mutuels, dites aussi « associations de prévoyance », qui se multiplient depuis plusieurs décennies. Celles-ci sont apparues à partir des années 1820 comme une résurgence des caisses de solidarité des corporations abolies sous la Révolution, en 1791, par la Loi Le Chapelier. Bravant l'interdit législatif, leurs fondateurs, pour la plupart des artisans qualifiés, organisent une prévoyance solidaire pour prévenir les conséquences matérielles des coups durs de l'existence. L'éphémère Seconde République

(février 1848-décembre 1850) leur ouvre la possibilité d'accéder à la reconnaissance d'utilité publique (1850), mais sur environ 2 000 sociétés fonctionnant à cette date, neuf seulement en font la demande.

Le véritable essor de la Mutualité date du décret promulgué par Louis-Napoléon Bonaparte en mars 1852, trois mois après son Coup d'État. Fossoyeur de la Seconde République, le futur Napoléon III ne s'en érige pas moins promoteur des sociétés de secours mutuels, avec un double objectif : leur déléguer une partie de la résolution de la question sociale en acculturant les classes



Gendarmes à cheval sous le Second Empire. Droits : Musée de la gendarmerie.

populaires à la prévoyance ; les instrumentaliser au service de la paix sociale en les faisant encadrer par des notables membres honoraires. Afin d'éviter le risque de sédition lié aux regroupements de type corporatif⁽²⁾, le décret encourage

⁽¹⁾ Comme le montre l'article de Laurent López présent dans ce dossier, bien qu'interdits de représentation syndicale, les gendarmes ne sont pas en reste pour revendiquer une amélioration de leurs conditions de travail ou de leur pension de retraite.

⁽²⁾ Les révoltes des Canuts à Lyon (1831-1834) ont été fomentées au sein d'une société de secours mutuels.

l'essor d'une mutualité interprofessionnelle dans le cadre communal...

Une protection mutualiste différente selon que vous êtes gendarme ou civil

Les sociétés de secours mutuels sont donc conçues pour des artisans, petits commerçants, employés ou cultivateurs aux revenus modestes mais suffisants pour envisager de payer une cotisation⁽³⁾. L'adhésion y est volontaire. Ces associations autogérées permettent de pallier l'absence de prérogatives publiques dans le domaine de la protection sociale; elles inventent l'assurance-maladie pour les travailleurs, comportant les indemnités journalières de maladie, et la prise en charge des frais médicaux et pharmaceutiques. L'organisation des funérailles fait partie des prérogatives de ces sociétés, ainsi que l'organisation de pratiques solidaires (travail mutuel, veille des malades...) variables selon les sociétés. Le secours aux veuves et aux orphelins est accordé à titre exceptionnel et remis en discussion à chaque assemblée générale en fonction de la situation financière de la société. En revanche, il s'agit du cœur de cible de l'activité de la Caisse du Gendarme, en réponse aux risques particuliers que revêt l'exercice de cette profession et des conséquences dramatiques dans lesquelles se retrouvent les familles des gendarmes décédés, du fait de l'impossibilité pour leurs épouses de travailler. A contrario, les gendarmes en exercice bénéficient d'une garantie de l'emploi et d'une protection minimale qui rendent leur situation moins précaire que celle des travailleurs qui constituent l'essentiel des effectifs mutualistes au XIX^e siècle.

*Un garde républicain et sa famille à la Belle Époque.
Droits : Musée de la gendarmerie.*



Aspiration démocratique versus hiérarchie régimentaire

Conformément au décret de 1852, les mutuelles peuvent soit endosser le statut de la société approuvée, qui permet d'obtenir des subventions en échange de la nomination du président par l'Empereur, soit celui de la société autorisée, impliquant une élection du président par l'assemblée générale... mais aussi une renonciation aux aides publiques. Les statuts stipulant que les sociétaires doivent obligatoirement assister aux assemblées générales, ces réunions ont sou-

vent contribué à entraîner les mutualistes aux pratiques démocratiques et de prise de décision collective, en dépit de la présence des notables sous le Second Empire. Avec le vote de la loi de 1898, dite Charte de la Mutualité, le mouvement mutualiste délivré de la tutelle pesante des pouvoirs publics et des notables, peut s'épanouir en phase avec les valeurs républicaines... chères au capitaine Paoli. La notion d'égalité est illustrée par la mise en œuvre du principe « un homme, une voix » et la législation républicaine autorise toutes les sociétés à élire leur président.

Or, ce droit mutualiste réclamé par Paoli pour la Caisse du Gendarme est refusé par le ministère

⁽³⁾ Au XIX^e siècle, l'adhésion mutualiste est inaccessible pour les travailleurs les plus pauvres, comme les ouvriers de la grande industrie, les journaliers et les ouvriers agricoles.

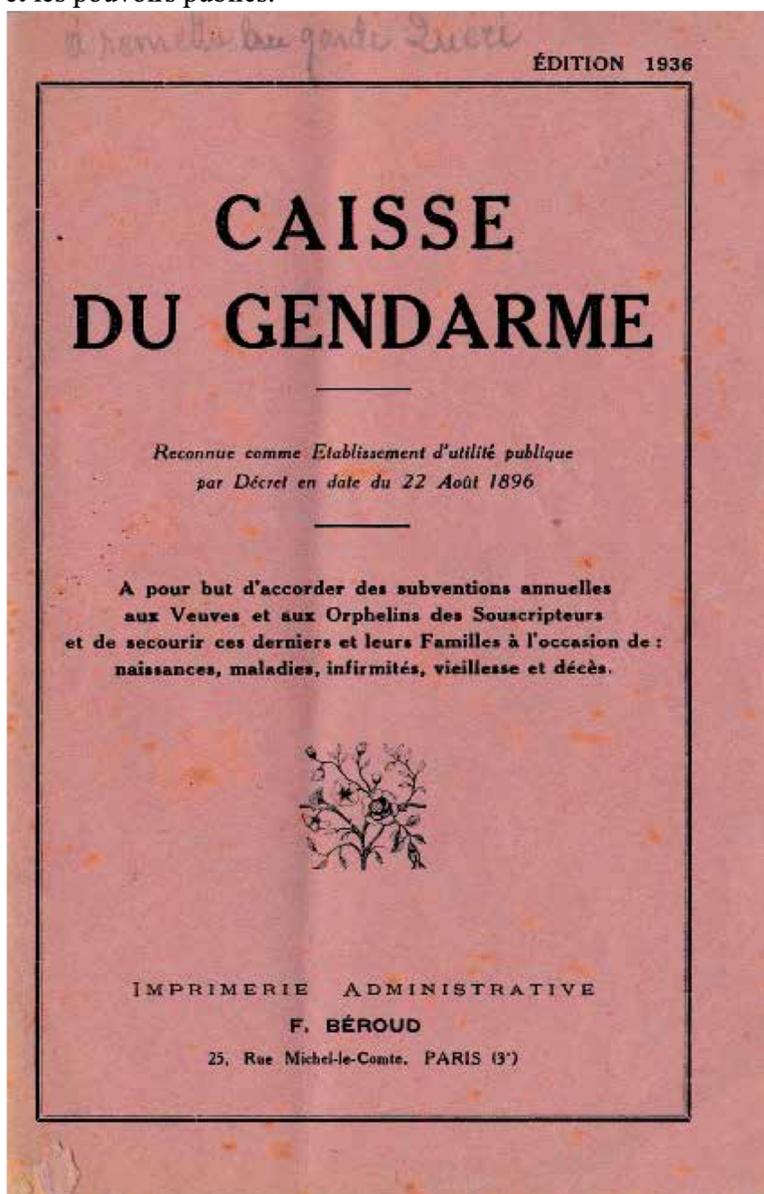
de la Guerre⁽⁴⁾ au motif qu'il est incompatible avec la structuration hiérarchique d'une institution militaire. Le statut de la loi de 1898 s'avérant donc inadéquat, la Caisse du Gendarme se voit proposer le statut « fourre-tout » de la loi de 1901 sur les associations. Le capitaine aura beau dénoncer « le despotisme du Ministère de la Guerre » ou exprimer son indignation sur un mode virulent : « La discipline militaire n'a pas à intervenir dans la marche du progrès (...) elle est la domination, tandis que la mutualité est l'émancipation ; elles sont presque des antonymes »⁽⁵⁾, Il n'obtiendra jamais gain de cause sur ce dossier sensible. Cette œuvre mutualiste dans un environnement militaire présente un caractère inédit qui explique les hésitations des autorités sur le statut à lui accorder. Celui de la loi de 1898 s'avérant inadéquat, le statut très généraliste de la loi 1901 est envisagé. Consultés en 1907, les sociétaires se prononcent très massivement pour le statut mutualiste, mais le conseil d'administration décide, au nom de la nécessaire stabilité, de s'en tenir au maintien de la reconnaissance d'utilité publique, qui confère la personnalité civile à la Caisse, sans introduire l'élection du président. Un an plus tard, une loi adapte la loi de 1898 aux impératifs militaires.

Hormis cette question qui est source de tension entre le fondateur et l'institution militaire, la Caisse du Gendarme fonctionne comme n'importe quelle société de secours mutuels grâce à l'engagement des bénévoles.

La Belle Époque des mutuelles

La mutualité poursuit son essor sous la Troisième République, expérimentant de nouvelles formes de protection sociale, comme le congé maternité rémunéré pour les travailleuses adhérant aux mutuelles maternelles⁽⁶⁾. La création de la Caisse du Gendarme intervient au moment où l'État républicain commence à intervenir dans le domaine social, après avoir lancé le chantier de l'instruction (Lois Jules Ferry 1881-1886) et légalisé les syndicats (loi Waldeck-Rousseau, 1884). Diverses mesures législatives sont prises concernant la protection des enfants, l'assis-

tance médicale gratuite pour les plus pauvres (1893), l'indemnisation des accidents du travail (1898). Parmi celles-ci, la Charte de la mutualité constitue un véritable tremplin pour l'essor des mutuelles, qui sont confortées dans leur rôle de prise en charge de l'assurance-maladie et invitées à ouvrir leur sociétariat aux femmes et aux enfants. Elles sont parallèlement encouragées à fonder des œuvres sanitaires et sociales, notamment des pharmacies ou des centres de soins. Afin de pouvoir gérer ces structures coûteuses, les mutuelles se rassemblent en unions départementales. Le mouvement mutualiste parachève son organisation pyramidale de la base vers le sommet avec la création, en 1902, de la Fédération Nationale de la Mutualité Française (FNMF), véritable interface entre les mutualistes et les pouvoirs publics.

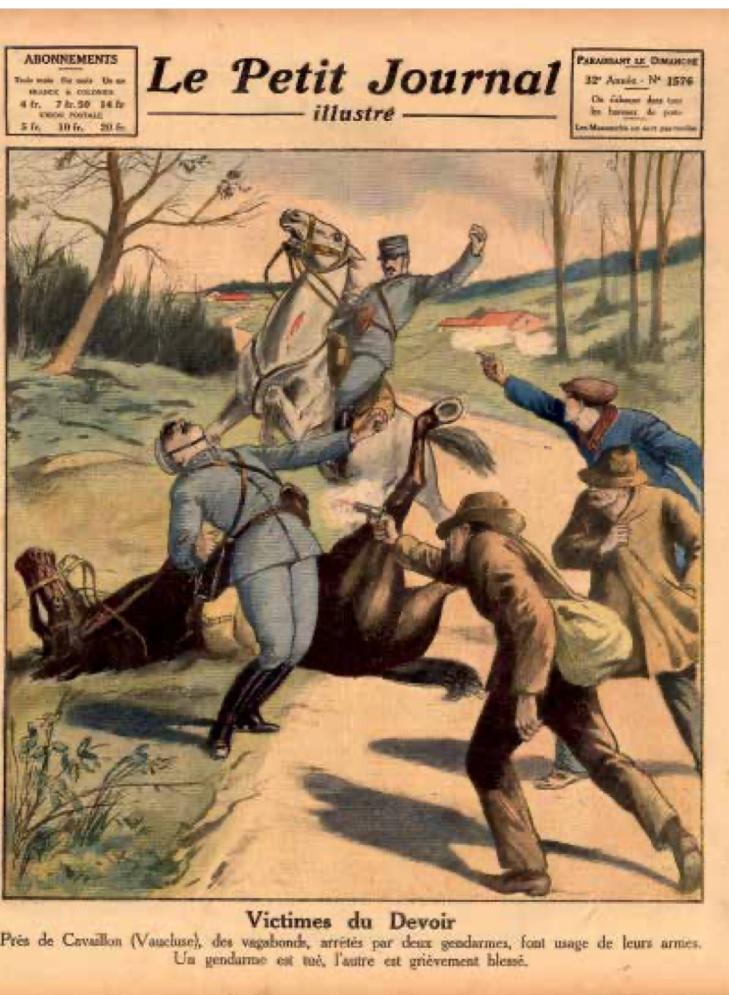


Statuts de la CNG publiés en 1936.
Droits : Caisse Nationale du Gendarme.

⁽⁴⁾ Les mutuelles civiles sont sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, la Caisse du Gendarme sous celle du ministère des Armées.

⁽⁵⁾ *Le Gendarme*, juin 1906.

⁽⁶⁾ L'impact positif immédiat du congé maternité sur la baisse de la mortalité infantile dans les mutuelles maternelles motive sa généralisation aux salariées du secteur privé par une loi de 1913



Sans doute l'impossibilité d'une expression syndicale n'est-elle pas non plus étrangère à la dynamique associative qui caractérise le monde gendarmique. La vitalité de la Caisse du Gendarme en est l'illustration. S'il est bien un aspect inégalé de la Caisse du Gendarme dans la diversité des sociétés de secours mutuels de la Belle Époque, c'est l'importance numérique de ses effectifs, qu'elle doit à la dimension nationale de son recrutement : de 8 332 adhérents deux ans seulement après sa création, les effectifs passent déjà à 22 764 en 1907, ce qui la place au second rang national, derrière le très ancien Grand Conseil de la Mutualité à Marseille. Il est vrai que jusqu'à la loi de 1898 les sociétés de secours mutuels ne pouvaient excéder 500 adhérents.

Enfin, grâce à la générosité du capitaine Paoli qui lui destine les émoluments qu'il tire de ses talents de poète et d'orateur et grâce aux dons de ses nombreux bienfaiteurs, la mutuelle se distingue également par son aisance financière. En effet, au tournant du XX^e siècle, nombre de mutuelles font faillite à cause de l'insuffisance de leurs recettes et de l'amateurisme de leur gestion. Or, quelles que soient les épreuves auxquelles la Caisse du Gendarme devra faire face au cours du XX^e siècle, son budget demeurera parmi les plus florissants du mouvement mutualiste.

Couverture du Petit Journal paru le 6 mars 1921. Droits : Musée de la gendarmerie.

Émergence de l'État social

Un autre aspect important de cette loi est qu'elle définit l'identité des « vraies » mutuelles en tant qu'organismes à but non lucratif, afin de les prémunir contre les assureurs commerciaux qui tendent à abuser du label mutualiste. En réalité, les assureurs ont saisi, bien avant les responsables mutualistes, l'avantage commercial qui peut être retiré de l'usage du terme « mutualité » si rassurant pour les clients.

La Grande Guerre, suivie de la pandémie de grippe espagnole, mettent à l'épreuve la capacité des sociétés de secours mutuels à gérer les situations de crise dans un esprit de solidarité. Elles ont pour la plupart continué à assurer la prise en charge des familles des soldats mobilisés, même en l'absence de cotisation. En quatre ans de conflit, le mouvement a perdu 20 % de ses effectifs ; ceux de la Caisse du Gendarme ont fondu rapidement⁽⁷⁾, passant de 25 236 membres en août 1913 à 21 485 trois ans plus tard.

Le retour des solidarités corporatives dans un cadre légal infléchit quelque peu la composition sociologique du mouvement mutualiste : progressivement, les petits travailleurs indépendants qui, dans le commerce, l'artisanat ou l'agriculture représentaient le gros des bataillons mutualistes, cèdent la place aux ouvriers et employés salariés. Le mutualisme se développe considérablement parmi les fonctionnaires, privés de droit syndical jusqu'en 1925.

Cependant, la mutuelle se reconstitue rapidement, profitant de la revalorisation de l'Arme Gendarmerie par Georges Clemenceau, ministre de la Guerre de novembre 1917 à janvier 1920. Le temps de la fronde paolienne est alors terminé, et le valeureux capitaine jouit d'une reconnaissance bien méritée, après avoir accompli, à un âge très avancé, ses derniers exploits militaires sur les champs de bataille de la Marne.

⁽⁷⁾ 1 200 gendarmes sont morts au combat durant la Première Guerre mondiale.

D'une façon générale, la mutualité a le vent en poupe. Au début des années vingt, elle compte environ 23 000 sociétés rassemblant quelque cinq millions d'adhérents. Le mouvement est cependant appelé à coordonner son action avec celle de l'État de plus en plus engagé sur le terrain social pour la prise en charge des victimes directes des quatre années de conflits : invalides, « gueules cassées », veuves, orphelins (devenus « pupilles de la Nation »). En outre, l'organisation d'un système public obligatoire de protection sociale semble s'imposer avec le retour des départements d'Alsace-Moselle, bénéficiaires des assurances sociales mises en place par Bismarck dès les années 1880. Cette question génère une décennie de débats parlementaires, au cours desquels s'affrontent partisans et adversaires⁽⁸⁾ du projet de loi, qui finit par voir le jour avec le vote des lois de 1928-1930. Réservé aux travailleurs salariés du secteur privé, il ne concerne pas les fonctionnaires. La plupart des mutuelles sont alors amenées à endosser une double fonction de caisse primaire du régime public et de caisse complémentaire pour les assurés sociaux, qui leur permet de drainer près d'un Français sur trois à la veille du second conflit mondial. Les fonctionnaires exclus du dispositif n'ont d'autre choix que de renforcer l'intervention mutualiste. À la Caisse du Gendarme, forte de son sociétariat captif et protégé du chômage qui sévit dans tous les secteurs d'activité depuis 1931, les effectifs continuent à progresser, atteignant 38 441 à la déclaration de la guerre, soit neuf gendarmes sur dix. La mutuelle historique n'est cependant plus seule au service des gendarmes. Elle doit compter avec l'*Aiguillette*, société des gardes républicains et des gendarmes fondée en 1898... par Paoli. Par ailleurs, la société *Le Trèfle* a été créée en 1906 pour les officiers.

La complémentaire-santé au cœur de l'activité mutualiste (1945-2009)

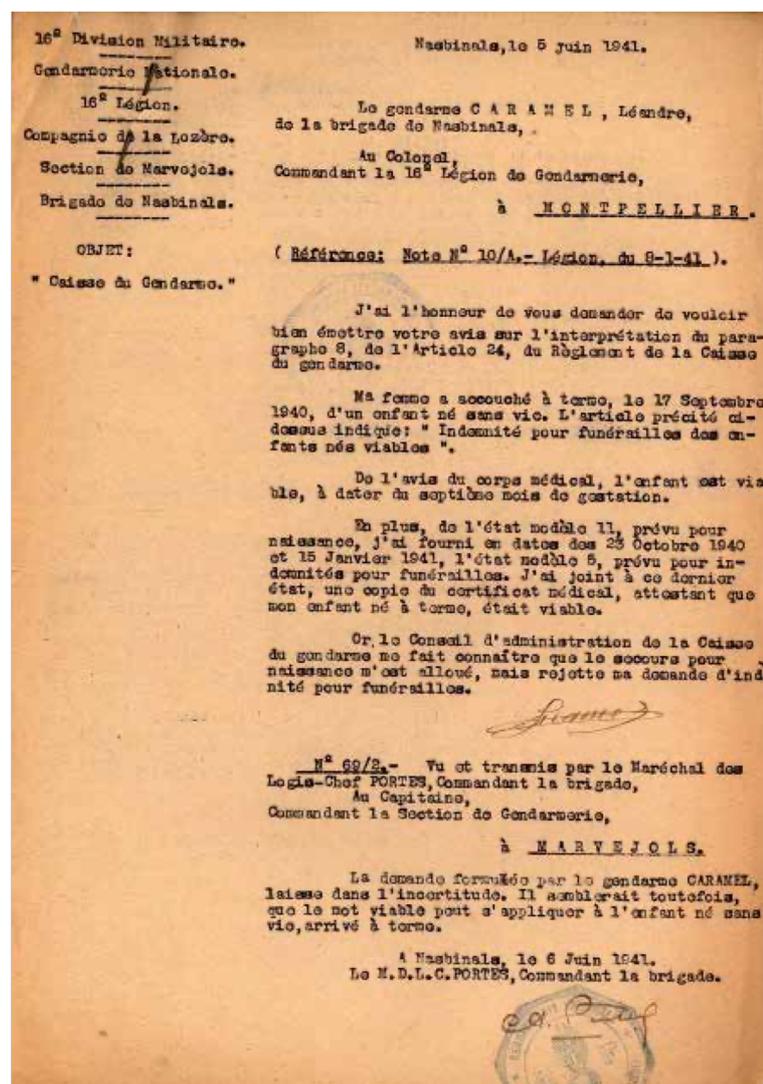
La mutualité partenaire de la Sécurité sociale

Durant la guerre, le régime de Vichy ne remet pas en question les différents dispositifs de protection sociale, qu'ils soient obligatoires (assurances sociales) ou facultatifs (mutuelles). Cependant, en vertu d'un décret de 1942, la gendarmerie

⁽⁸⁾ Le corps médical est vent debout contre le projet des assurances sociales, car il craint la perte de son statut libéral et la tarification des honoraires, dont le montant est jusqu'alors laissé à la libre appréciation du patricien.

ne dépend plus des autorités militaires, mais du chef du gouvernement, Pierre Laval. En conséquence, les gendarmes ne peuvent plus bénéficier du service social des armées, ce qui motive la création d'une nouvelle œuvre, la Maison de la Gendarmerie, parrainée par la société *Le Trèfle* et reconnue d'utilité publique en 1944.

À la Libération, le Conseil national de la Résistance (CNR) promulgue deux ordonnances fondant la Sécurité sociale les 4 et 19 octobre 1945. Le plan de la Sécurité sociale, préparé sur le plan technique par le haut fonctionnaire Pierre Laroque, est mis en œuvre sous la responsabilité des ministres Alexandre Parodi (socialiste) et Ambroise Croizat (communiste). Plus ambitieux que le dispositif des Assurances sociales, il vise à couvrir l'ensemble de la population contre



Une demande d'aide à la Caisse du gendarme en 1941. Droits : Musée de la gendarmerie.



La gestion des dossiers des adhérents au début des années 1960. Droits : Caisse Nationale du Gendarme.

l'ensemble des facteurs d'insécurité. Or, cette volonté universaliste se heurte au refus de certaines catégories professionnelles d'intégrer le nouveau régime. Une trentaine de régimes particuliers (mineurs, inscrits maritimes, cheminots, agriculteurs...) vont donc subsister tandis que les artisans, commerçants et professions libérales conservent le libre choix de leur organisme assureur. Le principe d'universalité cède le pas à une logique de protection sociale déterminée par l'appartenance professionnelle.

Du côté mutualiste, les responsables fédéraux ont adhéré à la Charte du Travail de Pétain en 1942⁽⁹⁾, ce qui les écarte de la participation à cette grande réalisation sociale de la Libération. Dans un premier temps, l'avènement de la Sécurité sociale tend plutôt à les inquiéter, bien que l'ordonnance du 19 octobre précise bien que la Mutualité est appelée à jouer un rôle fondamental, tant pour

compléter les prestations de la Sécurité sociale, que dans une dynamique générale de bien-être.

Loin de partager cette crainte, les mutualistes fonctionnaires entendent bien s'inscrire dans le nouveau dispositif. Après la promulgation, en 1946 du statut de la fonction publique qui assujettit les fonctionnaires à la Sécurité sociale, les innombrables petites mutuelles se regroupent pour fonder les grandes mutuelles de la Fonction publique⁽¹⁰⁾. En 1947, elles deviennent des sections locales de Sécurité sociale et acquièrent rapidement une place de premier plan dans le mouvement.

Fondé en avril 1949, le régime de Sécurité sociale des militaires couvre l'assurance-maladie et l'assurance-maternité est géré par la Caisse Nationale militaire de Sécurité sociale (CNMSS), établissement public dont l'action s'articule avec celles du service de santé des Armées et de la

⁽⁹⁾ Après-guerre, la FNMF justifiera cette prise de position par la nécessité de sauvegarder l'activité mutualiste dans le contexte vichyssois. Il n'y a pas eu d'épuration au sein de la mutualité.

⁽¹⁰⁾ Notamment la Mutuelle générale de l'Éducation nationale (MGEN), la Mutuelle Générale des PTT (MGPTT), etc.

Caisse Nationale de la Gendarmerie, qui devient une complémentaire-santé. Comme nombre de mutuelles de fonctionnaires elle assure également la fonction de caisse primaire de Sécurité sociale⁽¹¹⁾. Par ailleurs, les nouveaux statuts adoptés en 1948 prévoient l'admission des officiers.

La CNG prend sa place dans le mouvement mutualiste

Le mouvement mutualiste, qui était majoritairement organisé sur le mode territorial depuis 1852, devient donc dès la fin des années 1940 un élément fort de l'identité professionnelle, avec l'émergence des mutuelles de fonctionnaires et des mutuelles d'entreprises.

Le sociétariat mutualiste est désormais composé majoritairement de travailleurs salariés, qui connaissent alors une évolution sensible de leur niveau de vie dans un contexte de croissance économique. En créant des centres médicaux généralistes et spécialisés, cliniques, centres d'optique, etc., les mutuelles permettent aux classes modestes et moyennes d'accéder à des soins coûteux. À la CNG, l'augmentation significative de la solde des gendarmes au cours des années 1950

permet d'envisager une hausse du montant des cotisations mutualistes pour absorber la hausse des tarifs médicaux.

Si veuves et orphelins sont toujours l'objet d'une sollicitude particulière, l'activité de la CNG se renforce sur le terrain sanitaire. En 1951, elle fusionne avec une autre mutuelle historique, l'*Aiguillette*, société des gardes républicains et des gendarmes fondée en 1898... par le capitaine Paoli! Des structures sont aménagées pour les personnes handicapées ou âgées.

D'une façon générale, la mutualité accompagne les mutations démographiques (*baby-boom*, allongement de la durée de la vie) et sociologiques les plus significatives des décennies 1950-1970. Même les pratiques de loisirs autrefois réservées aux privilégiés sont désormais à portée des sociétaires dans le cadre des centres de loisirs mutualistes.

En 1953, la CNG adhère à l'Union des mutuelles de la Défense nationale, ce qui la rattache de fait à la Fédération Nationale des Mutuelles de Fonctionnaires et Agents de l'État (FNMFAE). Rebaptisée Caisse Nationale du Gendarme-Mutuelle de la Gendarmerie (CNG-MG) à l'occasion d'une refonte de ses statuts en 1961, elle poursuit sa démarche de rapprochement avec les

⁽¹¹⁾ La Caisse du Gendarme reste centre de paiement de la CNMSS jusqu'en 1955. Le régime militaire de Sécurité sociale sera intégré au régime général en 1997.



Le colonel Pommier, président de la CNG à l'assemblée générale de Toulouse en 1966. Droits : Caisse Nationale du Gendarme.



mutuelles civiles en adhérent à la FNMF (1962) puis aux unions départementales qui portent la gestion des réalisations sanitaires et sociales (1966). Ce rapprochement avec les mutuelles civiles permet à ses quelque 227 000 bénéficiaires - adhérents et ayant droits – d'accéder à un important réseau de soins et services mutualistes.

Le durcissement concurrentiel face à la crise du système de santé (1980-2000)

À la fin des années 1970, plus d'un Français sur deux est adhérent d'une mutuelle pour la complémentaire-santé. Cependant, les nuages s'amoncellent dans le ciel de la protection sociale.

En effet, le système de santé apparaît fragilisé à la fois par l'envolée des dépenses (soins plus sophistiqués et plus coûteux), mais aussi par la montée du chômage qui réduit l'assiette des cotisations. Les remboursements de la Sécurité sociale deviennent de moins en moins généreux, ce qui laisse une part toujours plus lourde des remboursements à la charge des organismes complémentaires. Les assureurs commerciaux y voient de nouvelles perspectives de développement, au

moment où ils sont eux-mêmes confrontés sur leur activité traditionnelle à la concurrence du marché européen et des mutuelles-assurances en plein essor. La complémentaire-maladie, conçue comme un produit d'appel, leur semble pouvoir pallier leur recul sur l'assurance-dommages. Cette situation concurrentielle est inédite pour les mutuelles habituées à un monopole de fait en complémentaire de santé; ainsi au début des années 1980, la CNG-MG regroupe 99,09 % des personnels actifs de la gendarmerie. L'éthique solidaire des mutuelles leur interdit de sélectionner les adhérents en fonction de leur âge et de leur état de santé, alors que les assureurs peuvent offrir des tarifs avantageux aux catégories les moins consommatrices de soins, notamment les jeunes. La tentation de la banalisation menace d'ébranler ce principe fondateur de la mutualité.

En 1989, alors que la CNG vient de fêter son centenaire, une circulaire du ministre de la Défense reconnaît enfin le fait mutualiste dans les armées. La même année, au nom de la moralisation de la gestion de la complémentaire santé, la loi Evin interdit à tous les opérateurs – mutuelles ou assureurs – de se séparer d'un client dont l'état de santé se serait dégradé.

Le directeur de la gendarmerie Barbeau inaugure le nouveau siège de la CNG rue Clisson à Paris le 18 juin 1979. Droits : Caisse Nationale du Gendarme.

Un nouveau Code en adaptation à la réglementation européenne

De plus en plus présente au cours des années 1990, la réglementation européenne tend à promouvoir la notion d'équité actuarielle, selon laquelle l'assuré paie en fonction du risque qu'il représente plutôt que celle de solidarité, qui induit la prise en charge des plus faibles par les plus forts, voire des aides publiques pour les organismes en charge des catégories vulnérables. Fondée sur la concurrence libre et non faussée, la construction du marché unique de l'assurance en Europe s'applique à faire converger les différents modèles des opérateurs présents sur le marché de l'assurance, sans considération de la volonté française de maintenir les spécificités mutualistes. Le nouveau Code de la mutualité de 2001 consacre la transposition des Directives européennes assurances de 1992. Dès lors, les mutuelles françaises sont soumises à des exigences prudentielles censées mieux protéger l'adhérent. Elles doivent séparer dans leur gestion les activités d'assurance – dont la complémentaire santé – des réalisations sanitaires et sociales.

Simultanément, on observe une multiplication des opérateurs en complémentaire santé de tous statuts, dont les activités débordent hors de leurs champs de compétence initiaux. Cette prolifération contribue à accentuer la complexité du système de protection sociale devenu illisible pour les assurés sociaux.

Depuis les années 1990, les mutuelles-santé doivent compter avec une réglementation européenne qui ne reconnaît pas la spécificité mutualiste, et une succession de mesures nationales tendant à les instrumentaliser pour pallier les déficiences du régime obligatoire.

La stratégie des regroupements

L'entrée en vigueur du nouveau Code suscite de grands bouleversements dans le monde mutualiste. Face à la concurrence du secteur lucratif, la riposte mutualiste consiste essentiellement à opérer des fusions ou des regroupements à l'échelle nationale qui aboutissent à la mise en place de grands groupes censés être plus performants pour relever les défis imposés par la législation euro-

péenne, notamment les exigences prudentielles des directives « Solvabilité ». Cette restructuration s'accompagne d'une professionnalisation et d'une technicisation accrue de la gestion des organismes, dont le nombre continue à fondre, au profit d'entités en croissance continue: à la fin des années 1980, il existait en France quelque 6 000 mutuelles-santé. Elles étaient un peu plus de 1 000 en 2006; elles ne sont guère plus de 400 aujourd'hui.

Les stratégies de regroupements effacent progressivement les frontières entre mutuelles professionnelles – notamment les mutuelles de fonctionnaires – et mutuelles interprofessionnelles. Les unions départementales, pour la plupart séculaires, disparaissent les unes après les autres, remplacées par des unions régionales.

*La gendarmerie à la fin des années 1990.
Droits : Musée de la gendarmerie.*



La CNG, mutuelle d'aide sociale : un retour aux sources ?

Naissance d'UNÉO et réorientation de la CNG

Qu'en est-il de la mutualité militaire ? Trois mutuelles envisagent à leur tour d'unir leurs moyens techniques et financiers pour consolider leur place sur le marché de la protection sociale. Il s'agit de la CNG-MG, la MNM (Mutuelle Nationale Militaire), la MAA (Mutuelle de l'Armée de l'Air) qui expriment ainsi leur attachement à l'identité militaire. En revanche, la MNAM (Mutuelle Nationale Aviation Marine) rejoint Harmonie Mutuelle tandis que la MCDF (Mutuelle Civile de la Défense) décidera d'intégrer le groupe Istya. UNÉO, mutuelle du livre II au service de la communauté militaire, naît de ce rapprochement en octobre 2008. La CNG-MG transfère immédiatement son portefeuille d'assurance à UNÉO, qui lui accorde en retour son soutien administratif. Comme dans la plupart des mutuelles au XXI^e siècle, l'offre santé d'UNÉO se décline en plusieurs niveaux. L'abandon du principe égalitaire « À cotisation unique, prestation unique » entérine l'idée que la capacité contributive de l'adhérent doit déterminer la qualité des soins auxquels il peut accéder. En ce sens, il apparaît comme l'une des manifestations les plus flagrantes du mimétisme assurantiel qui

tend à imprégner les mutuelles depuis le début du XXI^e siècle.

La gestion de la complémentaire-santé des gendarmes ayant été déléguée à UNÉO, l'assemblée générale de Nantes (2009) décide de réorienter la CNG-MG vers l'aide sociale. Selon la nomenclature du Code de 2001, elle devient une mutuelle de Livre III menant ces activités mutualistes que l'on désignait autrefois sous le terme « réalisations sanitaires et sociales ».

À une époque où les organismes mutualistes tendent plutôt à fusionner en faisant irrémédiablement le sacrifice de leurs spécificités, la reconversion de la CNG-MG doit être comprise au sens étymologique, c'est-à-dire un retour vers ce qu'elle était originellement. Tout en se maintenant dans un mutualisme militaire qui forge son identité, elle opte pour un type d'activité – l'aide sociale – qui ne la soumettra pas au risque de la banalisation, puisqu'elle ne suscite pas la convoitise du secteur commercial.

Il s'agit cependant de changer de métier : après la relative stabilité de la complémentaire-santé, la gestion de l'aide sociale, d'un montant variable et remise en question à chaque assemblée générale, nécessite une capacité de réactivité face à l'évolution des besoins des adhérents. L'intervention de la Caisse du Gendarme, le secours aux veuves



*Discours du général Parayre, Directeur général de la Gendarmerie nationale, à l'assemblée générale de la CNG en 2003 à Melun.
Droits : Caisse Nationale du Gendarme.*

et aux orphelins, s'étend désormais à toute la famille – enfants étudiants, proches hospitalisés ou en situation de handicap, jeunes ménages... – à toutes les étapes de l'existence et à tous les stades de la carrière gendarmique. Les 14 aides mises en place en 2009, particulièrement avantageuses au regard du montant dérisoire de la cotisation, sont réexaminées chaque année à l'aune des besoins des adhérents. L'une des dernières prestations inaugurée en 2015, l'offre « Loisirs et services » a rencontré rapidement un grand succès, car elle pallie l'absence de comité d'entreprise dans la profession.

Le défi du renouvellement générationnel

Une attention particulière est portée aux jeunes en école de gendarmerie, qui se voient octroyer une aide à l'acquisition de leur paquetage. Au-delà de la mise en place d'aides ciblées pour cette tranche d'âge, la CNG-MG doit relever le défi d'intéresser les jeunes recrues de la gendarmerie à la vie de la mutuelle. Si la difficulté à recruter des adhérents jeunes est communément répandue dans le monde des mutuelles, c'est tant pour des questions sociologiques que réglementaires. Sociologiques parce que les carrières n'étant pas aussi linéaires qu'autrefois, l'adhésion à une mutuelle professionnelle que l'on conserverait jusqu'à la retraite – et même au-delà – ne va plus de soi. Si les mutuelles de fonctionnaires, et a fortiori celle de la gendarmerie, sont relativement préservées de ce nomadisme des adhérents, l'entrée en vigueur de l'Accord National Interprofessionnel (ANI) en 2016 a quelque peu ébranlé la stabilité des mutuelles de Livre II. En obligeant toutes les petites et moyennes entreprises à souscrire des contrats groupes pour leurs employés, l'ANI remet en question le principe de l'adhésion individuelle « libre et sans contrainte ». Par conséquent, le conjoint d'un gendarme adhérent à UNÉO peut être amené à quitter cette complémentaire santé pour la mutuelle auprès de laquelle son employeur a souscrit un contrat. Le conjoint gendarme peut à son tour adhérer à cette nouvelle mutuelle s'il la juge plus avantageuse. La plupart des mutuelles de fonctionnaires, qui ont longtemps eu un sociétariat captif, observent cette diminution de leurs effectifs consécutive à la mise en place de l'ANI. Pour autant, il ne s'agit pas de contester le caractère positif d'une disposition permettant à tous les salariés du secteur privé d'accéder à une complémentaire-santé, mais plutôt la concurrence



Le siège de la CNG 48 rue Barbès à Montrouge. Fonds privé, collection particulière.

féroce qui s'ensuit, non seulement entre assureurs et mutuelles, mais au sein même du monde mutualiste. Certes, l'ANI ne concerne directement que les mutuelles de livre II – en l'occurrence UNÉO⁽¹²⁾ pour les gendarmes – mais la CNG-MG peut en subir les dommages collatéraux du fait de ses liens étroits avec UNÉO. Il lui faut donc réaffirmer son identité propre en offrant à ses adhérents des prestations spécifiques que les autres mutuelles ne peuvent proposer.

Le lien avec UNEO : indéfectible ou révisable ?

En application de la réglementation européenne, les ministères employeurs de la Fonction publique de l'État doivent référencer des organismes en charge de la protection sociale complémen-

⁽¹²⁾ En 2016, Unéo, GMF/Covéa et MGP ont créé un pôle mutualiste de protection sociale Défense-Sécurité : Unéopôle.

taire (santé et prévoyance) de leurs agents. Les organismes choisis, référencés pour une période de sept ans, sont les seuls qui peuvent bénéficier d'une participation financière du ministère employeur. Concernant les personnels civils et militaires relevant du ministère de la Défense⁽¹³⁾, Unéo avait été désigné en 2011 comme seul organisme de protection sociale complémentaire (santé et prévoyance). Or le nouveau référencement a mis fin à ce monopole en désignant quatre organismes pour la période 2018-2024 :

- le groupement conjoint FORTEGO, composé d'AGPM Assurances, AGPM Vie, ALLIANZ Vie et MCDEF (Mutuelle civile défense) ;
- le groupement HFP, composé d'Harmonie Fonction Publique, Harmonie Mutuelle et MF Prévoyance ;
- la mutuelle INTERIALE ;
- le groupement UNÉO, composé de la mutuelle Unéo et de la GMF.

Cette nouvelle donne bouleverse les termes de l'alliance établie en 2009 entre Unéo et la CNG-MG. En effet, pour maintenir ses effectifs, UNÉO, mutuelle livre II, souhaite maintenir un lien exclusif avec ses trois mutuelles fondatrices, la MNM (Mutuelle Nationale Militaire), la MAA (Mutuelle de l'Armée de l'Air) et la CNG-MG, devenues mutuelles d'accompagnement social. Or, cette exigence d'exclusivité implique l'impossibilité pour ces trois mutuelles Livre III d'accueillir des adhérents ayant souscrit un contrat auprès de l'un des trois autres opérateurs référencés. Aussi la CNG-MG a-t-elle fait le choix de s'engager uniquement sur une année, laissant ouverte la question de la pérennisation de ce lien qui pourrait, à terme, constituer un obstacle à son propre développement.

« Il ne suffit pas que d'avoir des sociétaires, il faut encore des militants⁽¹⁴⁾ »

En dépit du fait que son président soit nommé par le ministre de la Défense et non élu, la CNG-MG fonctionne selon les règles démocratiques communes aux organismes mutualistes. Lorsqu'elle est devenue une mutuelle de Livre III, sa gouvernance a été resserrée au niveau de l'assemblée générale et du conseil d'administration afin de diminuer les frais de fonctionnement. Elle

compte actuellement 15 administrateurs, dont 13 sont élus par l'assemblée générale et deux (le président et le premier vice-président) sont nommés par le ministre.

Une autre caractéristique mutualiste est l'engagement des bénévoles élus par les adhérents. À la CNG-MG, la coexistence de deux types d'élus – délégués (candidats officiers, veuves et jeunes des écoles) et représentants (candidats « active » non officiers et retraités) – est censée permettre une représentation équilibrée des différentes catégories d'adhérents.

Cependant la mutuelle se trouve confrontée depuis 2012 à un déficit d'engagement de la part des adhérents. La crise du militantisme affecte aujourd'hui la plupart des organisations mutualistes et syndicales, c'est-à-dire les structures où s'exerçaient traditionnellement des formes de solidarité entre les membres. Le fait que la désaffection militante concerne surtout les jeunes est souvent interprété comme le résultat de la montée des individualismes qui toucherait particulièrement les nouvelles générations. Cette explication réductrice est démentie à la fois par les archives historiques qui témoignent de comportements égoïstes récurrents à toutes les époques, et par les études sociologiques pointant la propension des jeunes à s'engager spontanément et de façon complètement désintéressée (ce qui n'est pas le cas de l'engagement mutualiste) dans des missions humanitaires. Plutôt que de se satisfaire des idées reçues, les responsables mutualistes pourraient s'interroger sur la place qui est faite aux jeunes militants dans les organes décisionnels. Celle-ci est-elle suffisamment valorisante ? Ils peuvent aussi leur transmettre un discours soulignant combien l'engagement mutualiste – trop souvent présenté sous un jour négatif (chronophage, sacrificiel) – peut être vecteur d'épanouissement personnel, d'acquisition de connaissances et d'élargissement du réseau social.

La revitalisation du tissu militant mutualiste apparaît comme un enjeu essentiel pour le maintien du lien de proximité avec les adhérents qui est toujours un élément capital de différenciation entre les mutuelles et les assurances. Cette qualité se trouve quelque peu malmenée lorsque les fusions successives aboutissent à la formation d'organismes gigantesques. Telle n'est pas la voie choisie par la CNG-MG.

⁽¹³⁾ Le ministère de la Défense est devenu ministère des Armées en 2017.

⁽¹⁴⁾ Bulletin d'information et de liaison, février 1963.

Au service du gendarme et de sa famille, des offres pour toutes les générations

Le rapprochement de la CNG-MG avec la fondation Maison de la Gendarmerie, engagé en 2013, apparaît comme une alliance entre deux entités ayant vocation à répondre aux besoins sociaux propres aux gendarmes. Leurs statuts juridiques sont différents – l'une relève du Livre III du Code de la Mutualité et l'autre est une fondation reconnue d'utilité publique – mais elles appartiennent toutes deux à l'économie sociale et solidaire. La fondation assure diverses aides sociales complémentaires à celles de la CNG-MG.

Leur première initiative commune a été la construction de la résidence du capitaine Paoli à Paris (10^e arrondissement). Inaugurée en mars 2013, elle est gérée par la fondation Maison de la Gendarmerie, mais appartient exclusivement à la CNG.

Parallèlement, la CNG a fait l'acquisition de la résidence Descartes à Montrouge avec l'IGESA (Institution de Gestion Sociale des Armées). Les adhérents, actifs ou retraités, et leurs familles ont ainsi accès à des hébergements à tarif avantageux pour leurs séjours parisiens. En outre, une résidence étudiante de 21 studios meublés et équipés a été mise à disposition des enfants des sociétaires étudiant dans la capitale. Cette initiative a rencontré un succès fulgurant, justifiant le lancement de nouveaux projets de résidences étudiantes, soit à Paris, soit dans d'autres grandes villes universitaires.

La démarche partenariale de la CNG et de la fondation s'est concrétisée en 2015 par la naissance d'Entraide Gendarmerie. Ce pôle social Gendarmerie vient compléter l'action sociale mise en œuvre par le ministère des Armées qui délègue à son établissement public, l'IGESA, la gestion d'un fonds de solidarité (décès, invalidité, maladie). En lien avec la Fondation Maison de la Gendarmerie, l'IGESA gère également des centres de vacances. Les gendarmes ont pu continuer à bénéficier de cette action sociale du ministère de la Défense, lorsque la gendarmerie a été intégrée au ministère de l'Intérieur en 2009.

Au bout du compte, la condition de la pérennisation de la CNG-MG repose dans son aptitude à imaginer et mettre en œuvre des offres de diverses natures et multigénérationnelles. Il

s'agit d'abord de faciliter le quotidien de familles soumises aux contraintes propres à la profession (mobilité, recherche d'un nouvel emploi pour le conjoint, horaires de travail décalé, scolarisation des enfants...), mais aussi de cibler les attentes des bénéficiaires de toutes générations.

Conclusion

Sans doute la CNG doit-elle à son fondateur, le romanesque capitaine Paoli, de s'être forgé dès l'origine une identité singulière, nourrie à la fois des valeurs de la Mutualité et de la Gendarmerie, proches quand il s'agit de solidarité et de sens du collectif, antagonistes lorsque la hiérarchie militaire ne pouvait s'accommoder de la conception égalitaire de la mutualité.

Son histoire riche de rebondissements est certes indissociable de celle de ces deux institutions, elles-mêmes tributaires de l'environnement politique, économique et social, voire des événements internationaux. Les spécificités identitaires sont devenues moins flagrantes dans la seconde moitié du XX^e siècle lorsque les mutuelles sont entrées dans un rôle de complémentarité avec la Sécurité sociale. Cependant, au cours de la dernière décennie marquée dans le monde mutualiste par l'obsession de la taille, les choix opérés par la CNG-MG au cours de la dernière décennie témoignent d'une volonté de rester à l'écoute de l'adhérent dont les besoins restent dictés par l'exercice d'une profession particulière.



Dessin au stylo. Droits : François Daniel.