

A.D.D.E.S

(Association pour le Développement de
la Documentation sur l'Economie Sociale)

XI^{ème} COLLOQUE

Paris 13 JUIN 1995

RELATIONS ENTRE L'ECONOMIE SOCIALE ET L'ETAT

**EVOLUTION PASSEE ET RECENTE
DES MUTUELLES ENTRE ETAT,
SECURITE SOCIALE ET MARCHE DE L'ASSURANCE
1850 - 1950**

Bernard GIBAUD
Chargé de recherche à la Mutualité Française

GIBAUD Bernard
Chargé de recherches
à la Mutualité française
48bis rue François Villon
95430 Auvers-sur-Oise
Tel. 30.36.17.50.

EVOLUTION PASSEE ET RECENTE DES MUTUELLES ENTRE ETAT, SECURITE SOCIALE ET MARCHE DE L'ASSURANCE

CONTINUITES ET RUPTURES (1850-1950)

La personnalité du mutualisme français s'est constituée au XIXe siècle sous l'action conjuguée de l'Etat et du marché. L'influence du secteur commercial n'apparaît, toutefois véritablement, que dans le dernier tiers, alors que l'hégémonie de la puissance publique s'exerce pleinement depuis la Révolution française. Par ailleurs, les associations d'entraide ne subissent pas passivement l'emprise des gouvernements et des logiques marchandes. On peut même faire l'hypothèse que la personnalité moderne de la Mutualité française s'est construite à la faveur de deux ruptures, provoquées par les interventions croisées de l'Etat et du pôle marchand. La stabilisation du modèle mutualiste contemporains s'établit ainsi progressivement, dans la période qui va de 1850 à 1914.

I - LA NAISSANCE DE LA MUTUALITE CONTEMPORAINE (1850-1914)

La transformation des risques individuels en risques socialisés dans le cadre d'associations d'entraide, a toujours suscité à travers les siècles, la défiance et la coercition de toutes les formes de pouvoirs. A la veille de la Révolution

française, loin d'être le paradis perdu de l'associationnisme, cher à certains auteurs, l'Ancien régime ne reconnaît aucune existence légale aux groupements de solidarité formés au sein des métiers sous le nom de confréries ou de compagnonnage. L'interdit répond, alors, essentiellement à des préoccupations d'ordre et de sécurité. Dans ce sillage, les motivations de la Constituante apparaissent plus complexes et plus contradictoires qu'une simple continuité, quand bien même la prohibition de toute forme de vie associative en milieu professionnel s'applique avec rigueur, à partir du 14 juin 1791.

Point de confluence des courants dominants au sein de l'élite révolutionnaire, d'Adam Smith¹ à Jean-Jacques Rousseau, la loi Le Chapelier justifie la suppression des associations professionnelles de secours par la proclamation de la fonction assistancielle de l'Etat. Le triomphe de cette conception abstraite de l'intérêt général, fondée sur le rejet de toute société intermédiaire entre l'Etat et l'individu, débouche simultanément sur l'interdiction des sociétés d'entraide et l'affirmation de la notion de "droit social". Emile Ollivier établira soixante-dix ans plus tard, une relation directe entre la "*mauvaise loi*", "*l'extension démesurée des droits sociaux*" et "*la conception de l'Etat-Providence*"². C'est dire si l'onde de choc révolutionnaire ne se réduit nullement à sa dimension coercitive. L'effet Le Chapelier exerce une influence ambivalente sur l'architecture du mouvement social français de la première moitié du XIXe siècle.

Alors que les projets de la Révolution en matière d'assistance publique sont mis entre parenthèses pendant plus d'un siècle, l'empreinte révolutionnaire est immédiate et profonde sur le champ associatif. L'héritage de 89 neutralise et stimule, dans le même mouvement, le développement des groupements de solidarité chez les gens de métiers. Comme le souligne avec humour, Eric J. Hobsbawm : "*la grande prise de conscience de la Révolution française leur avait appris que les petites gens ne sont pas obligés de supporter l'injustice avec résignation*"³. La devise des doreurs sur métaux adoptée au lendemain de la Révolution "*repoussés de partout, ils se soutiennent eux-mêmes*"⁴ exprime comme en écho cette profonde aspiration à l'autonomie sociale.

¹L'auteur de *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations* ne réclame pas pour autant la suppression des associations entre gens de métiers. Bien qu'il les désapprouve, il estime qu'*il est impossible d'empêcher ces assemblées par aucune loi qui soit exécutable et qui soit compatible avec la liberté et la justice*", 1800, t.1, pp.124-125

²Commentaires de la loi du 25 mai 1864 ; *rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi relatif aux coalitions*. In *Le Moniteur*, du 11 mai 1864, p.688. Emile Ollivier (1825-1913), républicain, rallié à l'Empire dans sa phase libérale, dont il dirigera l'un des derniers gouvernements.

³Eric J. HOBBSAWM, *L'ère des révolutions*, Editions Complexe, 1988, p.387

⁴*Les associations professionnelles ouvrières*, enquête publiée par l'Office du travail du ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes, 1899, T.1, p.196

La diversification mutualiste

Les besoins de protection inédits, apparus à la faveur des premiers pas de l'industrialisation et de l'urbanisation, conduisent les autorités à assouplir leur attitude. Un barrage filtrant est installé pour faire bénéficier les sociétés de secours mutuels faisant preuve de loyalisme d'une relative tolérance, sans jamais cependant leur accorder de véritables garanties juridiques. L'intervention des sociétés philanthropiques à Marseille, à Grenoble et surtout à Paris, joue un rôle essentiel dans le développement maîtrisé de la pratique mutualiste. Leurs animateurs, généralement d'origine aristocratique, estiment que les risques de dérives sont largement compensés par la stabilisation sociale qui en résulte. L'un des dirigeants de la société philanthropique de Paris, Everat, affirme dans son rapport d'activité pour l'année 1821 qu' *"il y a eu de tout temps des cabales parmi les ouvriers ; elles ne sont pas plus fréquentes aujourd'hui qu'elles l'étaient quand les sociétés de prévoyance n'existaient pas"*⁵. Ce qui n'empêche pas cette institution de veiller à la conformité statutaire des groupements.

Le placement en "liberté surveillée" des associations d'entraide constitue l'une des causes essentielles de la diversification typologique de la mutualité pendant la première moitié du XIXe siècle. Deux grandes familles prennent naissance sous la pression vigilante des autorités. La mutualité ouvrière, objet la sollicitude des historiens, en raison de sa fonction matricielle dans l'émergence du syndicalisme ouvrier, mène simultanément des activités de prévoyance et de résistance. Implantée principalement dans les métiers qualifiés et dans quelques grandes concentrations urbaines, cette forme de mutualité plurifonctionnelle ne représente qu'une fraction minoritaire du mutualisme.

La seconde catégorie, la mutualité de secours, consacre quasi exclusivement son action, sous le contrôle des autorités publiques et patronales, à l'organisation de l'entraide contre les aléas de la vie. L'exemple type de ce développement est celui de la mutuelle des gantiers de Grenoble, créée en 1802, dont les statuts stipulent que ses membres *"fidèles observateurs de la loi 14 juin 1791"*, s'engagent à observer une stricte neutralité sociale. La référence à la loi Le Chapelier, intégrée aux règlements de nombreuses sociétés à travers tout le territoire, sera encore présente dans certains statuts au début de la IIIe république.

La mutualité de prévoyance est considérée par les élites comme un instrument de régulation sociale. Mais, outre le fait que les frontières ne sont pas

⁵Bernar GIBAUD, *"La Société philanthropique de Paris ou les paradoxes du patronage aristocratique"*, Colloque sur l'histoire de la Sécurité Sociale, Lyon, 1987, p.229-236

étanches entre les deux formules, la mutualité d'entraide est, également, un lieu de convivialité ouvrière et une école d'apprentissage des responsabilités sociales. Elle représente, selon toute probabilité, la forme mutualiste la plus répandue en France dans la première moitié du XIXe siècle.

L'enracinement de la mutualité, toutes familles confondues, demeure, au milieu du siècle, un phénomène limité. Son taux de pénétration dans l'ensemble de la population se situe à environ 0,6%, alors que la proportion des membres des *Friendly societies* est incomparablement supérieure. Le chantre du mutualisme impérial, Emile Laurent estime, en 1850, que la moitié de la population "*mâle et adulte*" du Royaume-Uni fait partie des sociétés amicales, alors que ce rapport est de 1 pour 76 en France⁶.

L'opposition persistante au droit d'association rend difficilement praticable la gestion unitaire des fonctions de prévoyance et de résistance au sein de la même société. Cette hostilité entrave le développement de chacune de ces missions dans la première moitié du XIXe siècle. Le caractère illicite de l'activité associative favorise l'éclosion des concepts "de minorité agissante" et "d'avant-garde ouvrière". "*En fait, ce modèle - un petit noyau solidement organisé, agissant au nom d'un groupe beaucoup plus large d'ouvriers, militants de façon intermittente - est jusqu'à présent une caractéristique de l'histoire française du travail*".

Le processus de démarcation entre activités revendicatives et d'entraide, initié par la Révolution, se renforce sous le Second empire. En condamnant l'association sous toutes ses formes, la loi Le Chapelier aurait pu valoriser, a contrario, l'idée associative dans la mentalité ouvrière. De fait, l'ouvrier engagé de 1848 adhère généralement au modèle d'organisation plurifonctionnelle. Mais, à l'effet Le Chapelier devait se superposer un effet Second Empire, rendant inéluctable la rupture entre le mutualisme et le mouvement ouvrier.

Les prémices de l'assurance maladie

La participation substantielle des mutuelles pré-syndicales à la Révolution de 1848 et son "*traumatisme initial*"⁸, ne sont évidemment pas étrangers à la décision de Napoléon III d'utiliser la mutualité de prévoyance comme moyen de régulation de la question sociale. La reconnaissance de la mutualité répond là explicitement à la volonté de contrôle social. Les avantages juridiques et financiers accordés aux sociétés approuvées, le refoulement des groupements

⁶Emile LAURENT, *Le paupérisme et les associations de prévoyance*, 1865, p.299

⁷William H. SEWELL, *Gens de métiers et de révolutions*, Aubier, 1983, p.399

⁸J. DONZELOT, *L'invention du social*, Paris, Fayard, 1984, p.20

professionnels au profit d'organismes territoriaux placés sous la tutelle du maire et du curé, constituent les axes, bien connus, de cette normalisation.

Mais l'institutionnalisation des mutuelles ne répond pas aux seules motivations sécuritaires. Elle vise à développer les potentialités sanitaires révélées par la pratique mutualiste depuis un demi-siècle. La lutte contre la maladie s'affirme, en effet, comme une exigence politique de premier plan, surtout depuis la terrible épidémie de choléra de 1832. La promotion des mutuelles répond à la nécessité pressante de trouver dans la société civile des relais pour la politique sanitaire de l'Etat. L'écriture du premier code de la mutualité et la révision du code sanitaire interviennent significativement dans la même période.

Les règlements modèles, initiés par le décret de 1852, modifient sensiblement l'activité des mutuelles. Destinée précédemment à la compensation des pertes de salaires du chef de famille en cas de maladie, l'intervention mutualiste se déplace vers le terrain sanitaire. Les prestations en nature : remboursement des visites médicales, des frais pharmaceutiques, ainsi que la mise à la disposition des sociétaires d'un médecin ayant passé un contrat avec la mutuelle, prennent le pas sur les prestations journalières en espèce, sans cependant les faire disparaître. Les autorités confient, de fait, la fonction d'assurance maladie volontaire à la mutualité.

L'intervention impériale définit, ainsi, durablement les missions sanitaires et le mode d'organisation territoriale de la Mutualité française. D'institution très largement ouvrière à l'origine, comme le montrent les rapports annuels de la Société philanthropique de Paris, elle devient un mouvement social interclassiste, dont le personnel dirigeant tend à se notabiliser. La proportion des membres honoraires passe de 8,7% en 1852 à 20% en 1870, dans les sociétés approuvées, qui représentent alors les deux tiers de l'ensemble.

Les mutuelles ouvrières (à peine 5% de membres honoraires dans ses rangs) refusent le label officiel et se transforment en chambres syndicales dans les dernières années de l'Empire. Le mutualisme a non seulement épuisé aux yeux de la fraction la plus combative du monde ouvrier ses vertus émancipatrices, mais pire encore, il ne tarde pas à inspirer de la défiance. Sentiment que l'ébéniste Eugène Tarterêt exprime en ces termes, à l'occasion de l'exposition universelle de 1867 : *"Depuis dix ans les ouvriers qui passent pour les plus intelligents se sont privés volontairement des avantages de la mutualité et du droit d'en perfectionner l'application"*⁹.

⁹Commission ouvrière de 1867, Exposition universelle de 1867, Paris, 1869, p.273

Le processus de séparation des fonctions de résistance et de prévoyance du mouvement social est entré dans sa phase terminale. Le divorce définitif entre la mutualité et le syndicalisme intervient à l'aube de la III^e République.

L'émergence du marché

Le Second empire, théâtre d'une scission du mouvement social ouvrant la voie à l'autonomisation du mutualisme, favorise aussi l'émergence d'un pôle marchand dans le champ de la prévoyance, dont la concurrence, encore virtuelle, ne manquera pas de s'avérer redoutable à l'avenir. En 1861, la société d'assurance La Préservatrice lance un contrat inédit, destiné à révolutionner les pratiques assurantielles : l'assurance collective contre le risque d'accidents du travail. Fait remarquable, son créateur, Hippolyte Marestaing, cherche à séduire les chefs d'entreprise en valorisant principalement les retombées politiques de son innovation : *"Elle solidarise et combine heureusement deux intérêts en cause : l'intérêt de l'ouvrier et l'intérêt du patron. C'est une révolution dans les rapports entre ces deux classes"*¹⁰.

La formule contractuelle et consensuelle de l'assurance collective est adoptée par la loi du 11 juillet 1868, instituant une Caisse nationale contre les accidents du travail. On a peu souligné, jusqu'alors, probablement en raison de sa paternité napoléonienne, le rôle précurseur joué par ce texte pour les législations d'assurances sociales républicaines.

La loi de 1868, dont l'objet social initialement proclamé est de pallier aux carences des compagnies privées, offre aux opérations d'assurances sur la vie *"ses lettres de grande naturalisation"*, comme l'écrit Edmond Maas, directeur de l'Union¹¹. Le secteur commercial de la prévoyance va connaître son apogée, dans le champ de l'indemnisation des accidents du travail, sous la III^e république. La concurrence entre les compagnies privées et les mutuelles demeure théorique, compte tenu de la relative inaptitude du principe mutualiste, fondé sur l'adhésion volontaire, à prendre en charge les opérations collectives.

Au surplus, l'assurance-vie individuelle se développe principalement auprès de la tranche aisée de la population, alors que les sociétés de secours mutuels se consacrent au risque maladie d'une fraction du salariat modeste et des couches moyennes inférieures. Dans ces conditions, l'idée d'une possible et souhaitable complémentarité entre la mutualité consciente des mutuelles et la mutualité inconsciente des compagnies privées, devient dominante dans les milieux de la réforme sociale, vers la fin du siècle. La volonté d'imposer au mutualisme un

¹⁰Note sur la Préservatrice, 1873, Bibliothèque nationale, 4° WZ 3833

¹¹in, P.J. RICHARD, *Histoire des institutions d'assurance en France*, 1956, p.66

véritable oecuménisme assurantiel, constitue l'autre facteur déterminant de l'émergence de l'identité contemporaine de la Mutualité française.

La rupture entre les fonctions de résistance et de prévoyance

L'éclatement définitif de la nébuleuse mutualiste intervient dans le sillage du tournant républicain de 1879. Les diverses modalités du barrage anti-associatif institué par les milieux dirigeants, sanglantes à l'occasion de la Commune, ont conforté la radicalisation des formes organisées du monde du travail. Le troisième Congrès ouvrier de 1879, réuni à Marseille, rejette la voie coopérativiste et mutuelliste¹², et se prononce pour le collectivisme. Cette rupture, plus idéologique qu'institutionnelle, a pour effet de dégager l'espace social ouvert à l'activité spécifique de la mutualité. Celle-ci affirme une personnalité hexagonale en réunissant à Lyon, en 1883, un premier Congrès national des sociétés de secours mutuels.

La loi du 21 mars 1884, qui autorise le syndicalisme ouvrier confirme la ligne de démarcation tracée entre les deux pratiques sociales. Des cloisons étanches sont établies pour prévenir l'utilisation des fonds d'entraide à des fins revendicatives¹³. Par ailleurs, dans le texte de Waldeck Rousseau, seule l'activité syndicale bénéficie de l'abrogation de la loi Le Chapelier. La "*législation de servitude*"¹⁴, imposée à la mutualité depuis 1852, si souvent dénoncée par les républicains, subsistera plus longtemps sous la République que sous l'Empire ; la charte mutualiste n'étant finalement votée qu'en 1898, quatorze années après la libéralisation du syndicalisme. Retard surprenant, si l'on se réfère au grand destin social promis à la mutualité par l'élite républicaine.

Ce n'est évidemment pas la crainte de menées subversives, ni même le soupçon de cléricalisme dans une phase intense de laïcisation, qui peuvent expliquer ce décalage. Le manque de rigueur gestionnaire, dont les mutualistes sont soupçonnés, inquiètent bien davantage les milieux dirigeants. L'homme d'Etat, Léon Say, qui s'affirme volontiers comme un protecteur des sociétés de secours mutuels, leur recommande de ne plus être des "*oeuvres mais des*

¹²Le terme mutuellisme, d'abord employé pour désigner l'association d'entraide des canuts lyonnais, vers 1828, s'est appliqué ensuite à la doctrine économique et sociale élaborée par Proudhon. Le mutuellisme, explicitement porteur d'un projet de société, se différencie alors nettement du mutualisme, dont l'activité est exclusivement consacrée à l'organisation de l'entraide contre les aléas de la vie. En récusant le principe de mutualité dans sa forme extensive mutuelliste, le syndicalisme révolutionnaire ne pouvait davantage exprimer sa volonté de rupture avec la tradition mutualiste.

¹³L'article 6, de la loi du 21 mars 1884, précise : "*les sociétés de secours mutuels syndicales, bien que dérivant d'une organisation autre, ont néanmoins une personnalité propre, ainsi qu'une administration et caisses particulières ; elles sont, en droit, indépendantes des syndicats qui fournissent les éléments de leurs constitution*", cité par Jean BARBERET, *Les sociétés de secours mutuels*, Berger-Levrault, 1899, p.316

¹⁴Léon SAY, *Revue de la prévoyance et de la mutualité*, t1, 1890-1892, p.5

assurances"¹⁵. Il révèle, dans la phase finale d'élaboration de la loi de 1898, que le véritable motif de son caractère tardif tient aux réticences mutualistes à l'égard de la technologie assurantielle. "*Peut-être est-il avantageux qu'on n'ait pas abouti plus tôt*"¹⁶, observe-t-il, d'ailleurs.

Sous la mutualité, l'assurance ?

Au cours des deux dernières décennies du XIXe, les réformateurs sociaux et les représentants de l'Etat consacrent de grands efforts pédagogiques, pour convaincre les mutualistes de la nécessité d'adopter les normes de fonctionnement des institutions d'assurance. La question des finalités lucratives ou non apparaît subalterne au regard de la rationalisation attendue de l'usage des techniques actuarielles. L'essentiel réside dans l'amélioration des capacités gestionnaires des mutuelles, afin d'en finir avec ce qu'Emile Cheysson nomme "*l'imprévoyance des institutions de prévoyance*".

L'action d'un homme politique comme Hippolyte Maze constitue la parfaite illustration de cette démarche assimilatrice. Républicain modéré, il exerce une réelle influence sur le mouvement mutualiste en formation, dont il préside les trois premiers congrès nationaux. Le député de Versailles fonde à quelques jours d'intervalle, en juin 1890, la Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité, prémices d'une structuration nationale, et l'Institut des actuaires français, avec le soutien des grands patrons de l'assurance. Il s'élève à cette occasion contre l'"*intégrisme mutualiste*". "*Des campagnes bien regrettables ont été entreprises ; des hostilités violentes ont été suscitées, entretenues entre les sociétés mutuelles et les compagnies d'assurances ; tout cela est déplorable ; les compagnies d'assurances ne sont-elles pas, aussi des institutions de prévoyance ? Il ne s'agit pas de savoir si ces compagnies sont plus ou moins prospères, si elles font plus ou moins bien leurs affaires ; le principe seul est en jeu : il est le même de part et d'autre*"¹⁷.

Les réformateurs, véritables "hommes-frontières" ayant parfois un pied dans chacune des institutions, s'ingénient à persuader les mutuelles d'adopter les règles actuarielles. Le Musée social fonctionne dès sa création, en 1895, comme le véritable état-major de cette entreprise assimilatrice. Si les motivations diffèrent entre les assureurs, Charles Robert, directeur à l'Union, Alfred de Courcy, directeur à la Générale et les réformateurs sociaux, Emile Cheysson, Paul

¹⁵Bulletin du Comité permanent du Congrès international contre les accidents du travail et des assurances sociales, 1895, p.2

¹⁶Léon SAY, Le Journal des Débats, 2 mars 1895

¹⁷H. MAZE, La Revue des institutions de prévoyance, 1890, p.352

Guieysse, Victor Lourties, Honoré Audiffred¹⁸, la pression exercée sur les sociétés de secours mutuels pour leur faire adopter les techniques assurantielles, s'exprime dans des termes quasi identiques.

Les règles du calcul probabilitaire sont présentées comme la nouvelle loi d'airain. *"On a compris de plus en plus que les institutions de prévoyance devaient, pour mériter leur nom, procéder pour leur calculs financiers comme de véritables compagnies d'assurances"*¹⁹. Cet appel à la rationalisation a bien du mal à se faire entendre, aussi légitime soit-il. Il débouche trop souvent, aux yeux des mutualistes, sur un pur amalgame. Ainsi, Louis Fontaine, rapporteur sur la mutualité, à l'Exposition universelle de 1889 écrit-il : *"il n'y a pas de différence essentielle entre les compagnies d'assurances et les sociétés de secours mutuels, tout au plus une différence accidentelle. Les compagnies font le commerce des assurances"*²⁰.

La confusion des deux modes de prévoyance est jugée irrecevable par les mutualistes qui font ressortir la distance considérable entre ces deux pratiques, tant au plan des finalités que sur les méthodes de solidarisation mises en oeuvre. L'une reposant sur la sélection et le regroupement des risques, en vue de proposer une couverture individuelle correspondant au coût du service de sécurité assuré ; l'autre organisant au sein de groupes plus ou moins larges la solidarité des générations, des actifs vers les inactifs, des biens-portants vers les malades, pour transférer le surplus de ressources vers les bénéficiaires.

Le retard français en calcul

L'autorité scientifique des tables de mortalité, instrument privilégié de cette démarche confusionniste, est d'ailleurs très contestée. Leur histoire reste à écrire. Il ne fait aucun doute cependant, que la table Deparcieux, pour l'assurance en cas de vie et celle de Duvillard pour l'assurance en cas de décès, datant

¹⁸Emile Cheysson (1836-1910), ingénieur des ponts et chaussées, sera l'un des pédagogues les plus ardents de la technologie assurantielle, à ses yeux le véritable instrument de la réforme sociale. Il marque, toutefois quelques défiances à l'égard du secteur marchand de l'assurance. Paul Guieysse (1841-1914), ingénieur hydrographe, député et ministre, est l'un des fondateurs de l'Institut français des actuaires qu'il préside jusqu'à sa mort. Actuaire de l'Union, il s'éloigne des compagnies privées pour défendre le principe mutualiste. Il est l'un des promoteurs de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes de 1910. Victor Lourties (1844-1922), médecin, sénateur et ministre du commerce, il préside la Ligue de la prévoyance et de la mutualité de 1893 jusqu'en 1914. Il est l'origine d'un projet de transfert de la tutelle ministérielle de l'Intérieur vers le Commerce sur les mutuelles, rejeté par la majorité des mutualistes. Il est le rapporteur au Sénat de la loi de 1898 sur les SSM. Honoré Audiffred (1840-1917), Avocat, parlementaire, membre actif de la Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité, il est également rapporteur de la loi sur les sociétés de secours mutuels. Au cours des débats préparatoires, il affirme : *"au fond la seule différence qui existe au point de vue financier entre les opérations des compagnies d'assurances et celles des SSM, c'est que dans ces dernières, les primes ou cotisations sont dégagées de la charge que représentent pour les compagnies les dividendes à payer aux actionnaires, les frais de gestion et d'administration"*, discours au Sénat le 10/02/1898.

¹⁹Emile CHEYSSON, *la Revue de la prévoyance et de la mutualité*, 1897, p.433

²⁰Exposition universelle de 1889, rapport général, p.383

respectivement de 1746 et de 1787, sont considérées depuis longtemps comme des outils obsolètes. La critique de ces grilles de calcul n'a pas cessé, pendant tout le XIXe siècle, de la part des meilleurs spécialistes des mathématiques et de la statistique. Pour Quételet : *"on s'occupe moins de la rigueur des tables que des avantages des sociétés : c'est un genre de spéculation sur lequel nous n'avons pas à fixer notre attention"*²¹.

En 1896, Emile Cheysson, faussement candide, s'interroge sur la raison de la pérennisation de modalités de calculs *"notoirement inexactes...ce qui est le plus surprenant, c'est qu'elles aient pu rester en vigueur jusqu'à ces derniers temps"*²². Léon Marie, secrétaire général de l'Institut des actuaires français, fournit l'explication sans états d'âmes : *"l'avantage que les assureurs trouvaient dans l'emploi de tables surannées, c'est qu'ils les choisissaient de manière à mettre toujours la mortalité en leur faveur"*. Ce qui permettait de *"réaliser un bénéfice raisonnable"*²³, souligne en connaisseur Léon Marie, actuaire à la compagnie Le Phénix.

Certes, un effort est entrepris dans la dernière décennie du siècle pour améliorer la fiabilité des tables de mortalité, mais les effets négatifs des manipulations antérieures ne s'effacent pas facilement au sein du mouvement social. Il en résulte une défiance persistante à l'égard des techniques assurantielles, dommageable pour l'avenir même de la pratique mutualiste. La stagnation du savoir actuariel à un niveau relativement médiocre a constitué un handicap majeur pour la formation, en France, de grandes mutuelles professionnelles ou interprofessionnelles.

Une résistance salutaire

L'objection mutualiste au processus de normalisation assurantielle s'affirme avec une ampleur nouvelle au cours de l'année 1895, à la faveur d'un projet gouvernemental, visant à transférer la tutelle ministérielle sur les sociétés de secours mutuels, de l'Intérieur au Commerce. Refusant de se laisser séduire par la promesse d'une suppression de la surveillance policière, les mutualistes y décèlent un piège. *"Voilà donc deux écoles en présence, celle des actuaires et celles des mutualistes...le but patent du transfert est de centraliser tous les services de prévoyance, le but caché est de donner satisfaction aux actuaires et aux*

²¹in Zheng KANG, , *Lieu de savoir social. La société de statistique de Paris au XIXe siècle (1860-1910)*, Thèse de doctorat en histoire, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, juin 1989, p.389

²²Emile CHEYSSON, *la Revue de la prévoyance et de la mutualité*, 1896, p.863

²³Exposition universelle de 1900, rapport du jury international, p.93

*économistes ; or, la grande majorité des sociétés de secours mutuels de France s'est insurgée contre l'idée d'être traitées en compagnies d'assurances*²⁴".

Devant la vigueur de la mobilisation mutualiste, le gouvernement fait marche arrière. Le courant "fondamentaliste" prend ainsi le pas sur le courant modernisateur. Créé en 1893, Le Comité permanent des mutualistes s'efforce de rassembler le "front du refus" contre la culture assurantielle, en opposition à la Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité, principal agent de cette diffusion dans le mouvement.

Au premier rang de la défense de l'intégrité mutualiste se trouve le catholique Henri Vermont, président de l'importante société rouennaise l'Emulation chrétienne et le sénateur Charles Prevet, libéral et républicain, président du Comité permanent. Tous deux redoutent non seulement une perte d'identité pour le mouvement, mais aussi une évolution conduisant *"fatalement au socialisme d'Etat, à l'Etat providence prônés par les collectivistes"*²⁵. Curieusement, l'une des conséquences les plus détestables des techniques actuarielles est, à leurs yeux, de conduire inéluctablement au modèle bismarckien honni.

Cette association hétérogène contre l'hégémonie du calcul, s'impose au détriment des réformateurs sociaux de la Ligue, lors du Ve congrès national des sociétés de secours mutuels, réuni à St Etienne, en septembre 1895. Henri Vermont, désigné par les délégués comme porte-parole auprès de la Commission de la prévoyance sociale, met en garde les parlementaires chargés de l'élaboration de la charte mutualiste contre la confusion des genres. *"L'assurance, dit-il, est oeuvre d'égoïsme et d'intérêt privé et la mutualité oeuvre de solidarité, de dévouement et d'intérêt général"*²⁶. La législation mutualiste adoptée en 1898 débouche finalement sur un compromis entre les deux lignes de force. *"Ni les partisans du laissez-faire charitable dans les sociétés fraternelles, ni ceux de la péréquation rigoureuse des engagements et des ressources dans de véritables sociétés d'assurances"*²⁷, observe, Georges Paulet, Directeur général de l'assurance et de la prévoyance sociales.

Pour Henri Vermont le succès ne fait aucun doute. La loi reflète la victoire sur les actuaires et les hommes politiques qui *"voulaient bureaucratiser la mutualité, changer son administration et la transformer en assurance, en lui appliquant toutes les règles des associations financières et commerciales..."*²⁸.

²⁴L. COUMES, vice-président du Comité permanent des mutualistes, *La Mutualité*, 10 novembre 1895

²⁵Charels PREVET, *l'Eclair*, 13 août 1895

²⁶Henri VERMONT, *La Mutualité*, 10 décembre 1895

²⁷Georges PAULET, *Revue de législation ouvrière et sociale*, 1898, p.157

²⁸cité par Yannick MAREC, *Institutions sociales et statistiques e France à la fin du XIXe siècle et au début du XXe. L'exemple de la mutualité*, colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale, 1989, p.220

La création, en 1902, de la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF) consacre le refus de la satellisation assurantielle. Léopold Mabillean, premier président de la FNMF, exprime le sentiment profond de son mouvement, en rejetant l'intervention "*obsédante*" des actuaires qui a pour conséquence de "*stériliser les activités et d'entraver les services*"²⁹. La seconde rupture fondatrice pour la mutualité s'opère, ainsi, au tournant du siècle.

Il est difficile d'affirmer avec certitude que la menace de dissolution de la mutualité par le marché correspondait à une probabilité sérieuse. Telle est, cependant, le sort subi par le mutualisme américain. La pression exercée par la logique marchande sur le fonctionnement des mutuelles françaises est d'une autre nature et d'une moindre ampleur que celle supportée par les fraternités américaines. Il reste, que le fraternalisme d'outre-Atlantique, malgré sa position florissante avec ses 600 sociétés et ses 5,5 millions d'adhérents a rapidement perdu son statut d'institution sociale, à partir de 1900. "*La concurrence victorieuse à l'égard des compagnies privées transforma le fraternalisme en entreprise commerciale*"³⁰.

Mise en ordre de marche sur le triple plan doctrinal, structurel et législatif, la Mutualité française apparaît, désormais, comme "*l'instrument à l'aide duquel sera réalisée la véritable réforme sociale*"³¹, selon la formule de Léon Bourgeois. Elle semble répondre à l'attente de républicains désireux de réconcilier les trois termes de leur devise, liberté, égalité, fraternité, qui depuis l'origine "*...exprimait une contradiction plus qu'une association*"³². Mais l'accomplissement de ce grand dessein national exige de l'institution mutualiste qu'elle procède à une véritable révolution culturelle sur la question de l'obligation. C'est à cette tâche que s'attelle le tout nouveau président de la FNMF, Léopold Mabillean.

Conversion tactique

En qualifiant le principe d'obligation, de "*coercition légale*", lors du premier congrès international de la mutualité, en 1900, les mutualistes sont en phase avec le point de vue dominant de la société française sur les effets antiéconomiques et antidémocratiques supposés d'une couverture socialisée des risques sociaux. Le fait, par ailleurs, que le modèle le plus abouti de l'assurance sociale obligatoire vienne d'Allemagne ne favorise guère, dans une période

²⁹Léopold MABILLEAU, actes du IIème Congrès international de la mutualité, 1905, p.381

³⁰Simon CORDERY, *Les sociétés mutualistes aux Etats-Unis : à la recherche d'une protection et d'une identité*, Université d'Austin au Texas, Rapport présenté à la Conférence internationale sur l'histoire des sociétés mutualistes, Paris les 1, 2 et 3 décembre 1992, à paraître sous la responsabilité d'UNITE/PATRIMOINE (FNMF)

³¹In Léopold MABILLEAU, *Deux discours de Léon Bourgeois*, 1903, p.11

³²Eric HOBBSAWM, *L'ère des révolutions*, op . cit., p.307

chauffée à blanc par l'esprit de revanche, une approche véritablement sereine du problème.

Dans ce climat d'incertitude, la mutualité détient, aux yeux des républicains modérés et radicaux, les clés du compromis entre obligation et liberté. *"L'obligation oui, mais avec la liberté de s'acquitter de cette obligation dans les mains des sociétés de secours mutuels"*³³, dit Waldeck Rousseau. Cette option convient évidemment à des mutualistes, que les perspectives obligationnistes rendent inquiets pour l'avenir de leur institution.

La mutualité, centrée sur son activité sanitaire au point d'être considérée comme l'officieuse assurance-maladie volontaire, mesure les limites de son action dans le domaine de la couverture de risques lourds, comme la retraite ou les accidents du travail. L'épargne de longue durée et le versement de prestations échelonnées paraissent peu compatibles avec l'organisation facultative de la prévoyance. En 1904, Léopold Mabillean obtient du VIII^e Congrès de Nantes de la FNMF la révision des positions mutualistes. Le tournant est d'importance, même s'il porte davantage sur la forme que sur le fond. *"Après tout, l'obligation n'est qu'un moyen, un moyen transitoire de réaliser la généralisation de la prévoyance qui est le plus cher de nos désirs"*³⁴.

La FNMF s'efforce d'obtenir, en échange de sa bonne volonté, la gestion exclusive du système des retraites ouvrières et paysannes, en cours d'élaboration au Parlement. Elle espère ainsi contrôler les risques de dérives étatiques et surtout se prémunir contre les dommages que l'assurance obligatoire ne manquera pas, selon elle, de lui causer. La fameuse antinomie entre l'obligation et la liberté en matière de prévoyance détient encore un long avenir, malgré l'appel à la raison d'un Jean Jaurès : *"Même quand l'assurance sociale dont le progrès est inévitable, s'appliquera à bien des domaines où elle n'a pas pénétré encore, le rôle de la mutualité sera considérable"*³⁵.

Les mutualistes français ne manquent pas il est vrai, de faire observer qu'il n'existe aucune garantie véritable pour la survie des institutions volontaires, comme le montrent les exemples allemands et autrichiens. "L'entrisme" au sein du dispositif social républicain apparaît, dans ces conditions, aux groupements mutualistes, une nécessité pour assurer leur survie.

Finalement, malgré de solides relations de proximité avec l'Etat, notamment par la filière maçonnique, au travers d'hommes comme Léon Bourgeois, Félix Faure, Charles Dupuy, l'ambition mutualiste d'obtenir la gestion exclusive du système des retraites, institué en 1910, est déçue. Le compromis adopté repose

³³ cité par J. LEFORT, *Les caisses de retraites ouvrières*, 1905, p.315

³⁴ Léopold MABILLEAU, compte rendu du VIII^e Congrès de la Mutualité française, 1904, p.419

³⁵ Jean JAURES, *l'Humanité*, du 14 juin 1905

sur le principe d'une affiliation obligatoire des salariés concernés et la liberté du choix de l'organisme assureur. Comme en 1898 pour les accidents du travail, le critère concurrentiel demeure la règle.

Devant la relative faillite de la réforme, la mutualité sera d'autant plus fondée à tirer argument du rejet de ses propositions, que l'auteur de la loi, René Viviani, finira par procéder à son autocritique : "*Je veux à l'égard de la mutualité, expier mes torts, je redoutais l'accession de la mutualité aux retraites ouvrières, j'ai commis une faute*"³⁶. Cette interprétation, très partielle, des causes du semi-échec de la législation sur les retraites servira de véritable rampe de lancement pour les ambitions mutualistes dans la mise en place de l'assurance sociale obligatoire en 1930.

Entre Etat et marché : une autonomie fragile

Malgré la déception des retraites, la première décennie du siècle a longtemps été considérée par les personnalités mutualistes et certains historiens comme "l'âge d'or" de la mutualité. Cette appréciation relève davantage du mythe que la réalité. Au plan symbolique certes, la reconnaissance est éclatante. Le Président de la Chambre des députés, Paul Deschanel, déclare que "*l'Etat français doit devenir une vaste société de secours mutuels*"³⁷. Emile Loubet, Président de la République revendique le titre de "*premier mutualiste de France*"³⁸. De vastes banquets républicains se multiplient en présence des hautes personnalités de l'Etat. Celui du 5 novembre 1905 réunit 50 000 convives mutualistes au Trocadéro.

Le rôle tenu par les groupements mutualistes dans l'édification républicaine est indéniable. Il en résulte qu'"à la veille de la guerre, la mutualité apparaît une institution importante de la République"³⁹. Mais l'écart entre les louanges dont elle fait l'objet et les décisions gouvernementales la concernant, demeure substantiel. La relation entretenue par le mutualisme avec les pouvoirs publics porte évidemment l'empreinte de la convergence et de la divergence de leurs intérêts respectifs.

³⁶René VIVIANI, *Almanach de la Mutualité française*, année 1913, p.75

³⁷in Dr G. SABATIER, *Médecine et mutualisme*, 1906, p.75

³⁸in Jean BENNET, *La Mutualité française à travers sept siècles d'histoire*, 1975, p.225

³⁹André GUESLIN, *L'invention de l'économie sociale, le XIXe siècle français*, Economica, 1987. Sur la relation mutualité/république, consulter également : -Bernard GIBAUD, *De la mutualité à la Sécurité sociale, conflits et convergences*, Les Editions ouvrières, 1986 et *Révolution et droit d'association, au conflit de deux libertés*, RACINES MUTUALISTES (FNMF), 1989.- Michel DREYFUS Tome V, *La mutualité, du Traité de sécurité sociale*, sous la direction d'Yves St JOURS, LGDJ, 1990 - Pascal BOUSSEYROUX, *La mutualité dans le Puy-de-Dôme, au XIXe siècle(1848-1914)*, RACINES MUTUALISTES (FNMF), 1991 - Pascal DEMOULIN, *La mutualité bourbonnaise, (1870-1930)*, RACINES MUTUALISTES (FNMF), 1993 - Annie GRANGE, *L'apprentissage de l'association (1850-1914)*, RACINES MUTUALISTES (FNMF), 1993

Les pouvoirs publics se conforment rigoureusement aux principes, définis naguère par le législateur de la Seconde république, de la séparation des risques sociaux et du pluralisme des institutions chargées de leur gestion respective. Les compagnies d'assurances sont ainsi jugées plus aptes à prendre en charge les accidents du travail, par la loi du 9 avril 1898 ; le recours aux organismes à but non lucratif proposé par Léon Bourgeois et Louis Ricard ayant été écarté sous la pression des milieux assurantiels⁴⁰.

La longue attente des mutualistes a, en revanche, été récompensée par le vote d'un cadre juridique favorable. "La Charte de la mutualité", du 1er avril 1898, offre un indiscutable tremplin pour le développement du mouvement. Ses libertés et ses terrains d'activité, notamment en matière de réalisations sociales, font l'objet d'un élargissement conséquent. Le contrôle administratif ne porte, désormais, que sur la fiabilité du fonctionnement gestionnaire des sociétés. Cette législation provoque la vive irritation de l'Argus, porte parole de la fraction ultra-libérale des assureurs. *"Il n'y en a plus, semble-t-il, et suivant une locution vulgaire, que pour la classe ouvrière ; il faut absolument, laissant tout le reste de côté, protéger, défendre l'ouvrier contre le patron, contre le capitaliste, contre l'exploiteur, contre lui-même. Tel est l'esprit de la loi du 1er avril 1898 sur les sociétés de secours mutuels"*⁴¹. L'analyse, dictée par de purs a priori idéologiques, n'a que peu de rapport avec la nature réelle de l'intervention mutualiste dans le monde du travail.

Loin de ses attaches ouvrières

Les autorités consacrent beaucoup d'efforts pour assurer la promotion de la mutualité, malgré la rupture de ses amarres avec le monde ouvrier. Le rapport de l'année 1895 sur les sociétés de secours mutuels (SSM), se désole du fait que seul le syndicalisme retienne l'attention des publicistes, alors que *"d'autres ouvriers suivent une autre voie qu'il est utile de mettre en évidence"*. Trois mille mutuelles professionnelles sont dénombrées, comprenant 550 000 sociétaires, contre 2163 syndicats d'ouvriers réunissant 420 000 membres.

La parution de la liste des SSM professionnelles n'est évidemment pas fortuite, en 1895, année de la naissance de la CGT. Cette publication ne sera pas renouvelée, en raison de son caractère artificiel. Les ouvriers représentent moins de la moitié de cet ensemble ; le reste étant constitué par les employés et les

⁴⁰Bernard GIBAUD, *L'assurance privée et le développement de la prévoyance collective d'entreprise en France (1850-1914)*, rapport de recherche pour la Mission Recherche-Expérimentation (MIRE) du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi; 1992

⁴¹L'Argus, 4 septembre 1898

agents des services publics, parmi lesquels instituteurs et pompiers forment les sociétés les plus importantes au niveau départemental.

En tenant compte des ouvriers disséminés dans les mutuelles territoriales, il est vraisemblable que les mutualistes appartenant à la catégorie ouvrière, atteignent le demi-million, nombre cité par Léon Bourgeois en 1900, soit un total comparable à celui des syndiqués, et un peu moins de 10% de la population concernée. L'adhésion simultanée aux deux organisations est évidemment exceptionnelle, sauf dans le cas des salariés du livre. Si les faibles capacités d'épargne du monde du travail représentent un obstacle sérieux à cette double affiliation, la séparation institutionnelle et surtout la coupure culturelle entre les deux mouvements, la rendent encore plus aléatoire.

Hormis les fragiles passerelles maintenues au début du siècle par Auguste Keufer avec la Fédération du Livre et Fernand Pelloutier avec les Bourses du travail (il meurt en 1901), les rapports entre mutualité et syndicalisme sont l'objet de vives tensions sur le plan doctrinal. Le jugement des militants syndicaux est généralement très sévère : *"le mutualiste s'aveulit, s'avachit dans la corruption et ne songe pas à se révolter, c'est un mal social profondément regrettable et qu'il faut combattre"*⁴².

Le Congrès de la Fédération de la métallurgie estime en 1903 que la mutuelle devrait avoir *"...pour objet de fortifier la lutte et non d'assurer l'ouvrier contre les risques du régime capitaliste"*⁴³. L'accusation de réformisme, déviation majeure dans l'histoire du mouvement ouvrier français, s'exprime également sur le plan politique. Jules Guesde écrit, après la tenue du VI^e Congrès de la Mutualité française, que *"le secours mutuels entre ceux qui n'ont rien parce qu'on leur a tout pris, est le dernier mot de la duperie"*⁴⁴.

Seuls Jean Jaurès et Edouard Vaillant proposent au sein du socialisme français une approche positive. Le député de Carmaux consacre, en mars 1905, trois éditoriaux dans l'*Humanité*, à propos du rôle *"considérable"* de la mutualité dans le futur système des retraites, dont l'un est titré *"Pour les mutualistes"*. Edouard Vaillant refuse pour sa part l'opposition entre la protection obligatoire et volontaire. *"...les adeptes de la prévoyance et de la mutualité, de l'initiative individuelle doivent lui apporter le concours de leurs efforts complémentaires"*⁴⁵.

⁴²in Michèle MARCHAL, *la mutualité en Meurthe-et-Moselle avant 1945*, thèse de 3^eme cycle, Nancy II, 1985, p.126

⁴³Maxime LEROY, *La coutume ouvrière*, 1913, p.765

⁴⁴Jules GUESDE, *Le Socialiste*, 28 septembre 1898.

⁴⁵cité par G. POLLET, *Les retraites en France (1880-1914) : la naissance d'une politique sociale*, Thèse, Université de Lyon II, 1992, p.460

La position des deux dirigeants demeure isolée. Pour la majorité des socialistes la mutualité apparaît comme : *"l'appoint des partis de la conservation sociale luttant contre le socialisme sur le terrain électoral"*⁴⁶. Quoiqu'il en soit le fossé est désormais profond entre les deux familles du mouvement social, au point qu'elles perdent le souvenir de leurs origines communes. L'Etat, qui est partie prenante dans ce divorce, affecte en revanche une neutralité de façade concernant les relations conflictuelles entre la mutualité et les acteurs du libéralisme économique.

L'emprise du libéralisme médical

Les avancées du savoir et surtout les évolutions économiques du "marché de la santé" déterminent la nature des relations que le mutualisme entretient avec le corps médical. La recherche du compromis entre les deux parties fluctue classiquement en fonction de leur rapport de forces. Favorable aux mutualistes jusqu'au début des années 1890, en raison notamment de l'avance prise en matière d'organisation collective, ce rapport s'inverse durablement dans le sillage de la loi 30 novembre 1892, autorisant l'exercice du syndicalisme médical et de celle du 15 juillet 1893, qui solvabilise un nouveau champ d'activité sanitaire, en instituant l'assistance médicale gratuite.

Dans ce nouveau contexte, la substitution du tarif à la visite au système de l'abonnement, pour le paiement des honoraires médicaux, tend à se généraliser sous la pression des praticiens. La même tendance à l'hégémonie se manifeste de la part des officines privées de pharmacie. La vingtaine de pharmacies mutualistes ouvertes après la loi de 1898 ne permettent guère de desserrer cette étreinte que localement.

Il reste que l'influence des mutuelles sur le mode de distribution des soins constitue l'aspect le plus marquant de son intervention. *"Elles ont non seulement rodé un modèle de prévoyance qui sera peu à peu généralisé sans changement majeur, mais aussi inauguré une façon de la gérer et de le penser toujours actuelle"*, constate Olivier Faure⁴⁷.

Finalement, en dépit des tensions persévérantes entre professions de santé et mutualité, cette dernière s'est avérée un partenaire fort utile pour la médecine libérale, notamment en favorisant la solvabilisation d'une partie de la demande populaire, en faisant reculer le charlatanisme et en privilégiant la médecine ambulatoire par son action préventive. Il se pourrait que la mutualité, perçue historiquement comme une menace par le corps médical, ait contribué

⁴⁶V. RENARD, *l'Humanité*, le 11 janvier 1908

⁴⁷Olivier Faure, *Les Français et leur médecine au XIXe siècle*, Belin, 1993, p.142

involontairement, à l'enracinement en France d'une médecine libérale particulièrement puissante.

L'intervention de l'institution mutualiste dans le processus de médicalisation développé sous la III^e république n'est pas réductible à une simple action consumériste. Elle s'efforce de rééquilibrer la relation soignant/soigné et d'influer sur les modalités de l'exercice médical. Toutefois, les limites de la pratique mutualiste, qui bénéficient surtout aux couches intermédiaires, sont flagrantes au regard de ses ambitions. La prise en charge des plus démunis apparaît ainsi l'un des grands dilemmes de la pratique mutualiste.

Une percée encore limitée

Les freins entravant l'essor de la mutualisation n'échappent pas, au début du siècle, à de nombreux mutualistes. Les effets pervers de la liberté "subsidiée" ont ébranlé les objections contre l'obligation. Léopold Mabillean, alors directeur du Musée social et futur président de la FNMF, reconnaît au 1^{er} Congrès international de la mutualité que celle-ci *"ne pourvoit à l'assurance que les membres les moins intéressants de la classe ouvrière, ceux qui peuvent économiser et qui représentent déjà une élite économique dans le pays (...)* En France l'Etat n'aide que ceux qui n'ont pas besoin de lui pour *savoir* ou pour *pouvoir épargner*"⁴⁸.

Un examen attentif de la réalité statistique mutualiste à la veille de la première guerre mondiale confirme, non seulement, cette carence de protection concernant les populations les plus exposées, mais fait apparaître, de surcroît, une surestimation des effectifs, dont on crédite généralement la mutualité pour cette période. *"Vous êtes le nombre, vous êtes 6 millions, vous êtes donc la force, dites-le..."*⁴⁹, affirme Emile Loubet devant un parterre de personnalités mutualistes en janvier 1914. En fait, la partie des effectifs mutualistes concernée par l'assurance maladie, représente moins de la moitié de ce nombre, soit deux millions et demi de sociétaires. Or, souligne-t-on : *"c'est sur ce service qu'il faut principalement juger la mutualité"*⁵⁰.

S'agissant de la part des populations respectives disposant, hors assistance, d'une couverture maladie, dans un cadre d'assurances volontaire ou obligatoire, une comparaison succincte avec l'Angleterre et l'Allemagne s'avère très défavorable à la situation française. Face aux deux millions et demi de personnes protégées en France par la mutualité, certaines estimations évaluent, en Grande-Bretagne, le nombre des membres affiliés aux sociétés mutualistes à près de sept

⁴⁸Léopold MABILLEAU, Premier Congrès international de la mutualité, Paris, juin 1900, p.12

⁴⁹Emile LOUBET, *Bulletin des SSM*, janvier 1914, p.41

⁵⁰*Bulletin des SSM*, mars 1914, p.123

millions, soit près de 50% des hommes âgés de plus de 19 ans affiliés à une mutuelle⁵¹. Ce taux s'élève sensiblement après l'application de la loi sur l'assurance maladie de 1911, qui bénéficie à près de 14 millions de personnes⁵². La comparaison avec l'Allemagne est aussi défavorable. Le nombre des personnes affiliées à l'assurance maladie s'élève à plus de 15 millions, en 1914⁵³.

"Le retard français", au début du XXe siècle, dans l'organisation d'une protection générale contre les grands risques de la vie humaine, maladie, vieillesse et décès, est à mettre en relation avec les diverses "passions françaises", qui selon l'expression heureuse de Théodore Zeldin, gouvernent le pays. La passion de la petite propriété, de la petite entreprise, du "*petit moteur*"⁵⁴, pure passion française s'il en est, n'est pas étrangère à l'attachement persévérant dont bénéficie la prévoyance libre, à but lucratif ou non.

Alors que les compagnies d'assurances règnent sans partage sur l'indemnisation des accidents du travail, après en avoir reçu la gestion exclusive par la loi de 1898, l'étoile de la mutualité semble pâlir au firmament républicain. Le commentaire, publié en 1914, sur les dernières données statistiques mutualistes, marque un certain désenchantement. Les SSM représentent, certes, "*un puissant mouvement de prévoyance populaire*"; doit-on pour autant les considérer comme "*la panacée universelle que vantent parfois de très éloquents discours ?*" La période de l'édification républicaine ne semble pas, véritablement, "l'âge d'or" de la mutualité, décrit par certains nostalgiques de la mutualité des notables. Elle a provoqué, en revanche, des effets structurants, de longue durée, sur le cours de l'institution.

Un mouvement autonome pour la promotion de la santé

La pression constante, voire l'oppression, de l'Etat sur toutes les formes d'associations engendrées par le monde du travail auront été finalement bénéfiques à la pratique mutualiste, en créant les conditions de son autonomie. Alors que le modèle anglo-saxon tend à placer les activités de prévoyance dans la dépendance étroite du syndicalisme, la rupture intervenue en France a permis à la mutualité de développer ses propres potentialités. L'utilisation du mutualisme comme instrument pour réguler la question sociale, a conduit les gouvernements

⁵¹David NEAVE, communication au colloque sur l'histoire internationale de la mutualité, 1,2 et 3 décembre 1992, Paris, p.16 et 17

⁵²Rapport relatif à l'application de la loi anglaise du 16 mars 1911, en ce qui concerne l'assurance maladie, pour 1912-1913, *Bulletin du ministère du Travail*

⁵³Detlev Zöllner, *La République fédérale d'Allemagne*, in *Un siècle de Sécurité sociale (1881-1981)*, CRHES de l'Université de Nantes, 1982, p.58

⁵⁴François CARON, *Histoire économique de la France, XIXe-XXe siècles*, Armand Colin, 1981, p.145

napoléoniens et républicains à préserver un champ d'activité spécifiques pour les SSM.

A la veille de 1914, l'effacement de la prévoyance libre dans les deux nations voisines est, en effet, en voie de réalisation. En Grande-Bretagne, l'assurance maladie *"mit un terme à la situation de quasi monopole des mutuelles dans ce domaine : on peut considérer qu'il met fin à leur fonction principale et qu'il marque le début de leur déclin"*⁵⁵. Dans un contexte différent, le mutualisme allemand est, depuis 1883, privé de toutes bases effectives d'activité. Ce qui conduit, d'ailleurs, le Bulletin des SSM à proposer un objectif de guerre complémentaire, en août 14 : *"les belles sociétés d'Alsace Lorraine jouiront bientôt des chartes libérales de la mutualité française"*⁵⁶.

A la faveur du jeu des relations croisées, souvent ambiguës, avec l'Etat républicain, se sont affirmés les traits d'une organisation singulière dans le contexte d'un mouvement social français guère enclin, on le sait, aux responsabilités gestionnaires. Le fait que ce phénomène ait échappé au regard des historiens ne manque pas d'étonner. Il faut attendre le travail pionnier d'Henri Hatzfeld, pour que l'on commence à prendre la mesure de la fonction sociale historique du mutualisme : *"les mutualistes du dix-neuvième siècle ne savent pas que l'organisation de la solidarité entraînera l'obligation. Mais ils sont déjà sur la route de la socialisation des moyens de couverture, et par conséquent sur la route qui conduit à la reconnaissance des besoins sociaux"*⁵⁷. La mutualité a constitué, en France, le principal chaînon ayant assuré la transition entre l'assistance, l'assurance privée et l'assurance sociale.

L'influence du pôle marchand n'est pas moins déterminante que celle de l'intervention étatique dans la formation de l'identité mutualiste. Son empreinte apparaît, toutefois, moins clairement établie, faute d'avoir bénéficiée du même effort de recherche. Il reste qu'en s'affranchissant de la tutelle des assureurs, la Mutualité française provoque une rupture aussi décisive pour son avenir que la séparation avec le syndicalisme. Cette prise de distance, de façon plus feutrée, avec la culture et les institutions d'assurances contribue indéniablement à façonner, pour le meilleur et pour le pire, les traits de la mutualité moderne.

L'exemple américain a montré que l'absorption du mutualisme par le marché n'était pas une vue de l'esprit. La résistance des SSM de la dernière décennie du XIXe a, selon toutes probabilités, préservé les valeurs essentielles de la pratique mutualiste, notamment sur le plan de la démocratie, de l'indépendance et surtout de la solidarité. L'idée qu'il convient de distinguer technique et finalité

⁵⁵David NEAVE, *Ibidem*, p.19

⁵⁶Bulletin des SSM, Août 1914, p.337

⁵⁷Henri HATZFELD, *Le grand tournant de la médecine libérale*, Les Editions Ouvrières, 1963, p.14

et que l'utilisation du calcul probabilitaire n'implique aucun renoncement à l'idéal solidariste, s'est affirmée. Le recours à un savoir technique minimal, permettant d'assurer l'équilibre des ressources et des engagements, au service d'objectifs solidaires et non commerciaux, a puissamment contribué à l'enracinement et à l'autonomie de la mutualité, au même titre que la rupture avec le syndicalisme.

Certes, la défense identitaire n'avait par pour seule motivation la fidélité aux valeurs nobles de la mutualité, elle exprimait naturellement certaines dimensions du conservatisme social, caractéristiques des couches moyennes traditionnelles qui la composaient. L'attachement à des formules archaïques, nées de la culture d'une société artisanale, ont contribué à retarder la modernisation d'une pratique mutualiste combinant la rigueur du calcul et la démocratie du contrôle. Le mouvement s'est, en quelque sorte, arrêté au milieu du gué, entre tradition et modernisation. Le maintien de conceptions obsolètes, telles que "à cotisations égales, prestations égales", ainsi qu'une défiance persistante à l'égard du principe d'obligation, constitueront ultérieurement de sérieux handicaps pour l'intervention mutualiste dans l'assurance collective professionnelle.

Reste que sous les feux conjoints de l'Etat et du marché, la mutualité a fortement contribué à ancrer, au temps de la III^e république, un pôle solidaire dominant dans la phase de mise en place de notre système mixte de protection sociale. Son influence s'est exercée, à la fois, par la limitation de la mainmise des logiques financières dans le champ sanitaire et par la promotion de la notion de responsabilité individuelle, la mutuelle devenant une véritable "*école d'autogestion de la santé*"⁵⁸.

Sous l'emprise croisée de l'Etat et du marché, la Mutualité française, dans le fil des pratiques séculaires des associations d'entraide, s'est forgée une identité singulière, relativement stable, à la faveur d'une double sécession. Le divorce avec le syndicalisme et la différenciation marquée entre logiques solidaristes et assurantielles, n'a pas été, nous l'avons vu, sans causer certains dommages sur les capacités d'intervention du mouvement. Ces ruptures vont, finalement, s'avérer fécondes, en permettant la création d'une grande institution de solidarité, disposant d'une compétence sanitaire qui va trouver à s'employer lors de l'élaboration du premier système français obligatoire d'assurances sociales.

⁵⁸Michelle Perrot, in *Prévenir*, "Mutualité et mouvement ouvrier au XIX^e siècle, octobre 1981, n°4, p.13

II - LES ASSURANCES SOCIALES MUTUALISEES ? (1918-1944)

Le quart de siècle clôt par la Libération de la France demeure une terre de mission pour l'historien de la protection sociale. La période de l'occupation, mais également le lancement et le fonctionnement des Assurances sociales sont encore loin d'avoir perdu leurs zones d'ombre. L'histoire politique du premier véritable système français d'obligation sociale reste à écrire. Un tel effort permettrait, entre autre, de mieux cerner l'implication de la mutualité à toutes les étapes de cette construction et les conséquences qui en ont résulté pour elle.

L'opinion prévaut généralement que *"la mutualité apparaît incontestablement comme la grande gagnante de cette législation"*⁵⁹. Des arguments nombreux, notamment en termes d'accroissement des effectifs et des moyens matériels, plaident en faveur d'une telle évaluation. Et pourtant, la lecture des prises de positions mutualistes provoque une certaine circonspection. La tonalité constamment défensive adoptée par les responsables de la FNMF, au cours de cette gestion, incite, sous réserve d'inventaire, à nuancer l'image convenue de l'hégémonie mutualiste.

Témoin de cette ambiguïté, les deux approches diamétralement opposées de la part de l'un des principaux protagonistes de la politique fédérale, l'inamovible secrétaire général Romain Lavielle qui écrit en 1936 *"on a peut-être trop répété depuis quelque temps que la Mutualité, submergée par les lois sociales nouvelles et brimée dans son essor, est condamnée"*⁶⁰ ; alors qu'il écrira une vingtaine d'années plus tard : *"Les assurances sociales françaises sont l'oeuvre presque exclusive de la mutualité qui les a forgées, burinées et défendues contre tout ce qui pouvait les atteindre directement ou indirectement"*⁶¹.

Démêler complètement l'écheveau de ces contradictions, excède les limites de notre rapport et de l'état de nos connaissances ; aussi nous bornerons-nous à repérer les principaux fils de cette trame embrouillée pour tenter d'en dégager, à très grands traits, le dessein général.

Une gestation laborieuse

⁵⁹Dominique Simon, "Les Assurances sociales et les mutualistes (1920-1932), *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, octobre-décembre 1987, p.614

⁶⁰Compte rendu du 17e Congrès de la Mutualité française, Toulouse, 28-31 mai 1936, p.3

⁶¹Romain Lavielle, *Histoire de la mutualité*, 1964, p.140

Tout concourt, au lendemain de la Première Guerre mondiale, à chercher des réponses véritablement nouvelles aux besoins de sécurité qui s'expriment alors. Les changements rapides dans l'organisation économique et sociale, résultant de l'industrialisation et du rôle accru de l'Etat, se combinent avec la nécessité pour le pays de combler un retard choquant dans le domaine de la protection sociale. De ce point de vue, le retour des trois départements alsaciens lorrains au sein de la communauté nationale rend la réforme d'autant plus impérative qu'ils bénéficient d'un régime avancé en la matière.

Le chantier des assurances sociales, ouvert à l'aube des années vingt, va mobiliser l'énergie de la mutualité et lourdement peser sur son évolution, pendant près d'un quart de siècle. Les rapports avec la sphère étatique et les protagonistes ouvriers et patronaux concentrent, cette fois, l'essentiel de son attention. Les relations avec le pôle marchand passent au second plan, hormis les rapports avec un libéralisme médical très présent dans les travaux d'élaboration.

Dès le départ, les mutualistes voient revenir avec inquiétude le modèle bismarckien au centre des travaux parlementaires. Modèle toujours vilipendé par les milieux libéraux, surtout médicaux, qui n'hésitent pas à lui imputer la défaite allemande *"pour avoir endommagé son système nerveux avec les assurances sociales"*⁶². La mutualité demeure en délicatesse, il est vrai, avec le principe de l'obligation sous la forme extensive qu'elle a revêtue Outre-Rhin. Sa démarche vise alors à négocier son ralliement contre l'octroi d'une exclusivité mutualiste pour la gestion de la réforme.

Cette revendication posée en vain, à la faveur des retraites ouvrières et paysannes, reçoit cette fois un renfort de poids en la personne de René Viviani, l'auteur de la loi de 1910 : *"je veux à l'égard de la mutualité, expier mes torts, je redoutais l'accession de la mutualité aux retraites ouvrières, j'ai commis une faute"*⁶³. La demande d'un monopole mutualiste demeure dictée, comme vingt ans auparavant, par la crainte de l'anéantissement que ne manquerait pas de provoquer le développement de l'obligation. Doit-on, pour autant, *"qualifier cette réaction de " réaction corporative"*⁶⁴ ? L'expression souvent utilisée, semble inappropriée car il s'agit plutôt, en l'espèce, de la manifestation classique d'un patriotisme institutionnel.

La conversion sans enthousiasme de la mutualité aux mécanismes obligatoires est conditionnelle. Marcel Porte, son porte-parole, en fixe les limites : *"il nous faut nous résigner maintenant devant l'obligation. Nous la subissons comme le seul moyen de réaliser plus largement notre idéal ; nous la subissons*

⁶² *Revue médico-sociale*, juillet 1929

⁶³ Almanach de la Mutualité française, année 1913, p. 75

⁶⁴ Dominique Simon, "Les Assurances sociales...op. cit., p.599

à condition de la limiter à l'indispensable et de laisser en dehors d'elle une place pour la liberté⁶⁵. Il met en garde le législateur contre les affaissements civiques qui ne manqueraient de résulter de la substitution d'une solidarité active de type mutualiste par une solidarité passive "combinée par les actuaires"⁶⁶. Les Assurances sociales ne doivent concerner dans ces conditions que des "gens à qui la modicité du gain journalier ne permet aucun souci de prévoyance individuelle parce que leurs besoins actuels absorbent tout ce qu'ils gagnent"⁶⁷.

Le oui mais, de la mutualité.

Or, les travaux parlementaires s'orientant vers une application relativement extensive de la réforme, "l'attitude des mutualistes à l'égard du projet de loi sur les assurances sociales, ne peut-être que celle d'une résignation inquiète"⁶⁸. De surcroît, la complaisance manifestée par les pouvoirs publics à l'égard du régime spécial, qu'exige le monde agricole, avive cette inquiétude. "La mutuelle-bétail va-t-elle l'emporter sur la mutualité humaine"⁶⁹? Le principal sujet d'alarme demeure cependant l'indécision persistante du gouvernement à propos de la gestion exclusive du régime par la mutualité.

Certes, des pressions nombreuses s'exercent pour dissuader les autorités de confier aux mutualistes ce rôle prééminent, notamment de la part du corps médical et des milieux patronaux. Le barrage est également vigoureux du côté des syndicats ouvriers. La CGT qui s'emploie activement en faveur de la réforme, estime "qu'il y a opposition entre le caractère que revêt l'Assurance sociale et le caractère de l'organisation et l'action mutualiste"⁷⁰. Le désaveu de la CGTU qui porte sur le principe même de l'assurance obligatoire, n'intervient que de façon marginale dans le débat⁷¹.

De fait, la législation adoptée le 12 avril 1928, sorte de compromis entre le système des caisses à l'allemande et le modèle du mutuellisme anglais, déçoit profondément l'attente mutualiste. La caisse départementale, véritable clé de voûte de l'organisation administrative des Assurances sociales, est promue au rang de tutelle sur les caisses primaires dites d'affinité, mutualistes, mais également patronales, syndicales, confessionnelles, etc.

⁶⁵ Marcel Porte, cité par André Salmon, *La Mutualité et les Assurances sociales*, 1926, p. 16

⁶⁶ Marcel Porte, *Assurances sociales et traditions mutualistes*, 1923, p. 18

⁶⁷ Ibidem

⁶⁸ Ibidem, p. 30

⁶⁹ Ibidem, p. 28

⁷⁰ in George Rey, *La question des Assurances sociales*, 1925, p.334

⁷¹ "Le projet des assurances sociales renferment les plus sérieuses menaces pour l'avenir du prolétariat" écrit Henri Raynaud, le porte parole de la centrale unitaire dans *L'Humanité* du 17 décembre 1923. La mutualisation des Assurances sociales sera même qualifiée par un représentant du groupe communiste dans le débat parlementaire de "fascisation", Georges Beaugrand, J.O. des débats, 23 avril 1930, P. 2064

La Mutualité française qui venait de manifester son impatience⁷² devant la lenteur des travaux préparatoires, masque dans un premier temps sa déception. Elle participe même, le 1er octobre 1928, à la mise en place d'un comité d'entente destiné à assurer la défense de la nouvelle législation. Cet organisme, dû à l'initiative de la Fédération nationale des coopératives de consommation, est composé de la Fédération nationale des coopératives, de la Confédération générale du travail, de la Chambre consultative des associations ouvrières de production, de la Fédération nationale de la mutualité française, de la Fédération nationale de la mutualité et de la coopération agricoles et de la Fédération nationale des sociétés de retraites. Le but du Comité est *"d'examiner toutes les manoeuvres tentées contre la loi et de réagir contre elles"*⁷³. L'embellie dans les relations syndicalo-mutualistes est de courte durée.

Tout en s'efforçant de ne pas être assimilées au camp des détracteurs de la loi, les autorités mutualistes n'en dénoncent pas moins l'hydre étatique agissant sous le couvert de la caisse départementale, véritable *"caisse d'Etat avec ses rigueurs, avec surtout ses froideurs, contre lesquelles l'esprit et le coeur des mutualistes n'ont cessé de protester"*⁷⁴. Le concert des critiques ne cessant de s'amplifier, Raoul Péret ne propose rien de moins que de *"porter la pioche dans l'édifice bureaucratique"*⁷⁵. La formation du cabinet Tardieu va lui en fournir l'occasion puisque le président général⁷⁶ intègre le gouvernement comme Garde des Sceaux et vice-président du Conseil.

Le tournant de 1930

La présence du premier des mutualistes au sein du gouvernement place les thèses de la mutualité en position favorable. Le régime des caisses est reconsidéré en fonction de ses besoins essentiels. Edouard Grinda, le rapporteur de la Commission parlementaire confirme clairement le sens du choix gouvernemental : *"Félicitons-nous du concours précieux que nous a apporté la mutualité... Elle est prête à assumer la lourde tâche de la mise en oeuvre de la réforme. Dans un*

⁷² *"Monsieur le ministre, il faut le dire, nous en avons assez, si l'on est partisan des assurances sociales, il faut les voter, dût-on les organiser dans des conditions moins avantageuses que celles que l'on avait prévues"*, déclare Raoul Péret, Président général de la FNMF, au 14e congrès national de Strasbourg, du 20 au 26 septembre 1926, compte-rendu p. 304

⁷³ in Compte rendu du Congrès national de la Fédération nationale des mutuelles ouvrières "LE TRAVAIL", 1932, pp.198-199

⁷⁴ Raoul Petit, président de la FNMF, assemblée générale du 23 février 1929, Bulletin officiel de la FNMF, n°36, p.34

⁷⁵ Conférence du 23 novembre 1929, à Nancy.

⁷⁶ Notons que, fait unique dans l'histoire de la Fédération dans cette période, la direction de la FNMF est à double commande, depuis le 17 novembre 1925. Pour tenir compte de la carrière politique de Raoul Péret, avocat Radical, alors président de l'Assemblée nationale, on a en effet créé un poste de président général, le fonctionnement technique de la Fédération étant assuré par le président Raoul Petit, président de l'Union départementale du Nord.

avenir prochain, cette charge, nous en avons la conviction, lui incombera en totalité. Sa puissance d'attraction deviendra considérable"⁷⁷.

Le Congrès de la Mutualité française, réuni à Lille en juin 1930, exprime son soulagement et sa joie à l'égard d'une réforme qualifiée de "*miraculeuse*", par le président Georges Petit, car, dit-il : "*nous étions à la veille de la destruction et nous sommes sortis grandis de cette épreuve*"⁷⁸. Les auteurs du miracle ont nom : Gaston Roussel, directeur général de la mutualité et de la prévoyance sociale et Pierre Laval le ministre du travail et de la prévoyance sociale, que l'on qualifie de "*ministre de la mutualité*".

Pour Romain Lavielle nul doute que désormais, dans l'histoire de la Mutualité française, il y a un "avant" et un "après" les Assurances sociales⁷⁹. Sans être totale, l'emprise mutualiste est telle que l'on peut évoquer la mutualisation du nouveau régime. Si elle ne parvient pas à imposer totalement sa séculaire formule, "à cotisation égale, prestation égale", fruit d'une conception commutative de la justice, la Mutualité réussit à imposer, en lieu et place du principe redistributif proportionnant la cotisation au salaire adopté en 1928, un compromis établissant cinq catégories de cotisations. Pour Georges Buisson, de la CGT, cette fausse égalité représente un "*maximum d'injustices*"⁸⁰.

Sur le plan du fonctionnement l'empreinte mutualiste apparaît plus marquée encore. L'opinion d'un observateur particulièrement qualifié en témoigne : "*Il n'est pas douteux que les mutualistes ont eu le quasi monopole dans cette gestion, d'abord parce que la loi prévoyait le système des caisses d'affinité : chaque groupement mutualiste ou syndical pouvait créer ses caisses et les sociétés de secours mutuels qui créaient une caisse bénéficiaient d'une présomption d'affiliation de tous leurs adhérents à la caisse qu'elles créaient. D'autre part, tous ceux qui ne faisaient pas le choix d'une caisse ou qui ne voulaient ou ne pouvaient se prévaloir de la présomption d'affiliation étaient affiliés aux caisses départementales ou, dans la région parisienne, à une caisse interdépartementale, tenues de les recevoir. Les conseils d'administration de ces caisses départementales ou interdépartementales étaient composées essentiellement de mutualistes désignés par leurs organisations. Comme, en fait, les caisses départementales et interdépartementales regroupaient la majorité des assurés sociaux, la mutualité a, là encore, joué un rôle essentiel*"⁸¹.

⁷⁷ J.O. des débats de la Chambre des députés, 17 avril 1930, p. 1934

⁷⁸ Compte rendu du quinzième Congrès de Lille, 2-9 juin 1930, p. 72 ; notons que le congrès a été retardé d'une année pour attendre le vote de la loi 30 avril 1930

⁷⁹ Ibidem, p. 70

⁸⁰ Compte rendu du Congrès de la Fédération nationale des mutuelles ouvrières "LE TRAVAIL", op. cit., p. 205

⁸¹ Pierre Laroque, "L'influence mutualiste dans le système de protection sociale français. Evolution récente et perspective d'avenir", *Prévenir*, n° 9, mai 1984, p. 128.

Le tableau ci-dessous⁸² sur la situation d'organisation au sein des Assurances sociales à la fin des années trente, semble conforter l'idée d'un ascendant de la mutualité, à condition toutefois de considérer la majeure partie des caisses départementales soumises à son autorité. Or, c'est loin d'être toujours le cas, à commencer par la très importante Caisse interdépartementale de la Seine et de la Seine et Oise, qui à elle seule représente le septième des assurés sociaux de toute la France et le cinquième des prestations versées. La "Caisse inter" est, certes, placée sous la présidence de Léon Heller, mais la vice-présidence est assurée par Georges Buisson, secrétaire confédéral de la CGT et surtout l'équipe de direction administrative est composée essentiellement de syndicalistes, parmi lesquels émergeront successivement Marcel Martin et Clément Michel⁸³.

Cette persistance d'une concurrence syndicale constitue, précisément, l'une des principales causes de récriminations mutualiste, au cours des années trente. On a beau faire la part de la déception que provoque l'écart incompressible entre la quête de l'idéal et le nécessaire compromis dicté par la réalité, la vivacité des reproches exprimés par les responsables mutualistes ne manque pas de surprendre au premier abord.

Un sérieux problème de direction affecte, il est vrai, la FNMF au début ces années. Si cet embarras ne peut fournir à lui seul la clé des diatribes, une déstabilisation interne conduit souvent, on le sait, à un raidissement externe. De quoi s'agit-il en l'occurrence ? Nous avons signalé que la Fédération s'était dotée en 1925 d'une direction bicéphale, avec une tête politique, Raoul Péret et une tête technique, Georges Petit.

Après les effets heureux de la participation du président général au gouvernement Tardieu, favorisant la réécriture mutualisée de la loi de 1928, devaient succéder les retombées moins glorieuses du scandale Oustric. Raoul Péret, accusé d'avoir favorisé et conseillé le banquier d'affaires aventureux, lors de son passage au ministère des Finances en 1926 dans le cabinet Briand, est contraint de démissionner en novembre 1930, entraînant le gouvernement Tardieu dans sa chute. Traduit en Haute Cour, il est acquitté en juillet 1931 et

⁸²

| Catégories des caisses | Nombre de caisses | Nombre d'adhérents |
|--------------------------|-------------------|--------------------|
| Caisses départementales | 86 | 3 775 000 |
| Caisses mutualistes | 176 | 1 615 000 |
| Caisses familiales | 78 | 777 000 |
| Caisses professionnelles | 96 | 727 000 |
| Caisses syndicales CGT | 52 | 292 000 |
| Caisses diverses | 239 | 300 000 |
| Total | 727 | 7 486 000 |

in André Getting, *La Sécurité sociale*, PUF, 1948

⁸³in Bernard Gibaud, *Clément Michel (1914-1990) la passion de la solidarité*, 1993

disparaît de la scène publique. Le président Georges Petit démissionne également, en mars 1931, sans que l'on puisse établir un lien direct avec l'affaire précédente. Il reste que "*par cette double défection présidentielle, la Fédération nationale subit une grave crise de commandement*"⁸⁴. Elle ne sera surmontée qu'avec l'élection de Léon Heller, le 14 juin 1931, à la présidence de la FNMF. Il y demeurera jusqu'en 1950. Après avoir été trop proche des allées du pouvoir, l'institution éprouve, semble-t-il, le besoin de se démarquer nettement.

Les Etats généraux de la mutualité.

Quoiqu'il en soit, l'application des Assurances sociales ne peut être différée et pose au mouvement d'innombrables problèmes techniques. Le Rythme triennal des Congrès, l'importance du rassemblement (plus de deux mille délégués) paraissent mal adaptés pour prendre en temps réel les mesures à caractère technique, mais surtout politique qu'impose la nouvelle situation. Le Comité exécutif du 13 mars 1931⁸⁵ prend la décision de transformer l'une des deux assemblées statutaires annuelles en Assemblée générale élargie. Le nombre des délégués, choisis par les unions départementales, est limité à trois cents. Censées exprimer les doléances et les propositions de la base, les nouvelles assises prennent le nom d'Etats généraux de la mutualité. Six réunions de ce type se tiendront de 1931 à 1938 et constituent une source demeurée souterraine dans l'observation du cours mutualiste.

Dès la séance d'ouverture des premiers Etats généraux, en juin 1931, à la Maison de la mutualité, rue St Victor, à Paris, fraîchement inaugurée, Le président Léon Heller pose la question existentielle : "*Est-ce que nous ne sommes pas réunis aujourd'hui pour sauver la Mutualité que nous sentons menacée et surtout pour sauver la sainte liberté qui a été octroyée par la charte du 1er avril 1898 ?*"⁸⁶. La hantise majeure de l'histoire contemporaine de la mutualité : comment préserver le cadre volontaire d'un rassemblement, mis en péril par l'avancée des mécanismes d'obligation, qualifiés de "*virus*"⁸⁷, est à nouveau omniprésente, après une courte période d'euphorie.

L'irritation des mutualistes porte en premier lieu sur les effectifs pléthoriques des caisses départementales, soupçonnées de détourner les adhérents du mouvement. Ils ne peuvent comprendre que la majorité des assurés sociaux aient choisi...de ne pas choisir une caisse d'affinité ; situation paradoxale mis au compte des manoeuvres de leurs adversaires. L'autre grand sujet de

⁸⁴Romain Lavielle in, *Bulletin officiel de la mutualité*, n°48, mars-avril 1931, p. 11

⁸⁵Ibidem, pp. 12-14

⁸⁶*Bulletin officiel...*, op. cit., n°49, p.5

⁸⁷Léon Heller, in Ibidem, p.6

préoccupation concerne l'unité des rangs mutualistes. La scission matérielle et morale, entre les assujettis et les non assujettis, la mobilisation des énergies pour gérer le nouveau régime et répondre aux besoins des exclus de la loi, font peser une lourde hypothèque sur la conduite des activités traditionnelles de la communauté mutualiste.

L'entreprise de révision conduite par la FNMF prend dès lors appui sur le projet de loi Dormann-Montigny⁸⁸. Cette initiative parlementaire est perçue par la quasi totalité des protagonistes comme un projet de mutualisation intégrale des Assurances sociales. Le texte qui bénéficie du soutien de la Mutualité française, du moins initialement, propose de laisser les mutualistes verser librement leur cotisation d'assurance dans leurs sociétés de secours mutuels. La polémique ouverte par ce projet parlementaire ne s'éteindra qu'avec son retrait. Le ton est particulièrement vif de la part de la CGT. Selon Georges Buisson, *"sous le terme vague de mutualisation des assurances sociales, se cachent des volontés de sabotage"*⁸⁹.

Pour les syndicalistes le projet Dormann-Montigny contredit le principe d'obligation en supprimant le précompte, son outil fondamental, alors que les dirigeants de la mutualité estiment que *"l'obligation n'était que suspendue et remplacée par celle que le mutualiste s'appliquait à lui-même en versant ponctuellement sa cotisation"*⁹⁰. Le refus catégorique opposé par les défenseurs du système de laisser s'ouvrir une brèche dans le dispositif obligatoire modère les ambitions rectificatrices de la mutualité. Un début de coopération s'amorce même avec les partenaires syndicaux pour imposer la loi aux chefs d'entreprises réfractaires.

Or, regrette Georges Buisson, en dépit du caractère positif de ces démarches communes, *"la mutualité persiste dans l'opinion qu'elle n'a cessé de défendre depuis plus de dix ans concernant ce qu'on appelé la mutualisation des assurances"*⁹¹. Les Etats généraux de septembre 1934 s'orientent, cependant, vers l'apaisement. L'idée de la suppression du précompte est significativement abandonnée. L'amertume des partisans de la mutualisation intégrale s'exprime par la voix de Maurice Dormann : *"Personnellement je considère que la Mutualité est bafouée actuellement...parce que nous n'avons montré aucune virilité (applaudissements), parce que nous sommes restés de bons administrateurs d'autrefois, calmes, sages, évitant tout bruit, nous ne disons rien, nous ne*

⁸⁸Maurice Dormann, député radical, ministre de Pensions dans le cabinet Steeg en 1930/1931, est également membre du Comité exécutif de la FNMF

⁸⁹*La voix du peuple*, mai 1932, p. 378

⁹⁰Romain Lavielle, *Histoire de la mutualité*, 1964, p. 126

⁹¹*Congrès national...*, op. cit, p.238

*protestons pas*⁹². L'enterrement du projet est consacré l'année suivante avec fleurs et couronnes pour les deux auteurs⁹³. Le courant réaliste favorable à la loi a fini par s'imposer.

Le fonctionnement des Assurances sociales stabilisé, les dirigeants FNMF, surmontant une amertume persistante, recentrent leurs réflexions sur leur propre institution. Ils constatent, à l'occasion du 17^e congrès, tenu à Toulouse en 1936, que la question mutualiste avait disparu de l'ordre du jour de leurs travaux depuis près de vingt ans. Après avoir évoqué les effets dommageables provoqués par les lois sociales nouvelles, Romain Lavielle se veut résolument optimiste : *"le plus mauvais du parcours est fait ; les Assurances sociales n'ont pas tué la Mutualité, c'est donc qu'elle peut leur survivre"*⁹⁴.

Le retour aux sources s'impose d'autant plus que la Charte de 1898 a fait l'objet, en octobre 1935, sous l'autorité pourtant de Pierre Laval, d'un décret dont le résultat est *"une loi abîmée, mutilée, bêtement méconnaissable"*⁹⁵. Il convient désormais de mobiliser les énergies sur le terrain de l'activité proprement mutualiste. Au-delà des métaphores guerrières, on retiendra surtout la volonté de recentrage qui prédominera jusqu'au déclenchement de la guerre : *"Il nous faut en premier lieu nous fixer solidement et comme en 1914, sur la Marne, faire face à l'adversaire pour l'arrêter dans sa marche envahissante (applaudissements)"*⁹⁶.

Le syndrome de Pyrrhus

Quelle a été l'influence, stricto sensu, des législations de 1928/1930 sur le cours de l'institution mutualiste ? Pour nombre d'observateurs, il s'agit d'un indiscutable bilan positif. *"Que ce soit au niveau des concessions obtenues ou au niveau des conséquences de la loi, la mutualité apparaît incontestablement comme la grande gagnante de cette législation"*⁹⁷. Or une évaluation serrée des conséquences pour l'ensemble de la période des Assurances sociales conduit à nuancer les évaluations optimistes. Ainsi, la remarquable progression des effectifs mutualistes qui passent de 4 500 000 en 1920 à 9 809 000 en 1939, a été réalisée, en fait, avant le démarrage de la loi, puisque on compte déjà, en 1930, 8 224 000

⁹²Bulletin officiel de la mutualité, Etats généraux de la mutualité, 20-23 septembre 1934, n°72, p.7

⁹³Bulletin..., op. cit., Etats généraux de la mutualité, 19-22 septembre 1935, n° 80, p.3

⁹⁴Compte rendu du 17^e congrès national de la Mutualité française, 28-31 mai 1936, p.4

⁹⁵Romain Lavielle, Bulletin..., op. cit., Etats généraux de la mutualité, 9-11 juillet 1937, n°92, p.3

⁹⁶Ibidem

⁹⁷Dominique Simon, Les Assurances sociales..., op. cit., p.614

sociétaires. *"Le coup de baguette magique des Assurances sociales"*⁹⁸ s'est révélé finalement décevant⁹⁹.

La progression, d'ailleurs, des effectifs au cours des années trente est à mettre, pour une large part, au compte de l'accroissement des membres honoraires, dont le nombre progresse de 46%, contre 15% pour celui des membres participants. La défiance des syndicalistes, que nourrit ce phénomène de notabilisation, s'en trouve confortée. Déjà, après le Congrès de la FNMF en 1923, la publication cégétiste, *Le Peuple*, constatait : *"A Lyon, nous avons examiné les neuf cents ou mille délégués présents aux discussions. Nous sommes arrivés à cette singulière constatation : les trois quart au moins n'étaient pas des <<usagers>> de la mutualité, hormis les membres de l'opposition, pas tous encore ! Les congressistes étaient des patrons, des commerçants, des médecins, des avocats..."*¹⁰⁰. Cette approche sommaire de la sociologie mutualiste convient d'être gardée en mémoire, car elle jouera un rôle déterminant lors du choix des gestionnaires pour les futures caisses de Sécurité sociale.

Les acquisitions immobilières à Paris et en régions connaîtront également un destin fragile ; nombre de sièges ayant du être restituées ultérieurement au régime obligatoire. Le siège fédéral lui-même, 40 Bd Malesherbes, acquis au titre du placement de fonds de la Caisse d'assurances sociales de capitalisation, fera l'objet d'un transfert dans le patrimoine des caisses régionales vieillesse, en 1945, avant d'être finalement restitué à la FNMF. Le sort du personnel salarié sera moins favorable, puisque de 8 employés en 1930, l'effectif fédéral culminera à 133 personnes à la fin de la guerre, pour revenir pratiquement au niveau de départ de 14 salariés en 1947.

Finalement, le bénéfice essentiel tiré par l'exercice des responsabilités de direction au sein du régime légal relève davantage de l'ordre de la représentation. Le capital symbolique de la mutualité s'élargit considérablement en la circonstance. L'autorité d'une organisation sociale ne pouvant faire l'objet d'une reconnaissance durable sans valider son idéal par la démonstration de ses capacités gestionnaires, la mutualité en fournit la justification sur une grande échelle, en contribuant activement à la mise en place du premier système français d'assurances sociales. La compétence et le dévouement déployés en cette occasion constitue, semble-t-il, l'une des causes de l'image charismatique de la mutualité contemporaine.

⁹⁸Georges Buisson, rapport de la Commission des affaires sociales sur le projet d'organisation de la Sécurité sociale, séance du 26 juillet 1945, J.O. de l'Assemblée consultative provisoire, annexe n°554, p.729

⁹⁹Le nombre réel d'adhérents se situe en fait entre 6 et 7 millions, compte tenu des phénomènes d'affiliations multiples, non comptabilisés par les services officiels.

¹⁰⁰Cité par Georges Rey, in *La question des Assurances sociales*, 1925, p.344

Mais, les retombées heureuses de cet engagement ne peuvent masquer les dommages causés par la position contradictoire d'un mouvement volontaire gérant un régime d'obligation. Malgré la prise de conscience tardive des responsables mutualistes sur les conséquences d'une telle situation, les dérives n'ont pas été véritablement maîtrisées. "*L'esprit mutualiste traditionnel s'en trouve largement affecté*" observe un dirigeant d'Union départementale, futur secrétaire général de la FNMF¹⁰¹, point de vue que partageront de nombreux responsables locaux au terme de cette expérience¹⁰². Pour Pierre Laroque, il ne fait aucun doute que "*la mutualité s'était enlisée et bureaucratisée dans les Assurances sociales. Elle était devenue purement gestionnaire, alors que sa vocation est de faire du neuf, jouer un rôle pionnier*"¹⁰³.

C'est une institution disposant d'une autorité et d'une assise sociales sans précédent qui s'apprête à entrer dans la tourmente de la Seconde Guerre mondiale. Mais l'attachement obstiné à la notion sophistiquée de neutralité sociale va se révéler, en la circonstance, un véritable talon d'Achille pour la Mutualité française.

Les oeillères du neutralisme

La période de Vichy et de l'occupation représente une sorte de point aveugle pour l'histoire de la protection sociale. Si le non-dit ne constitue plus aujourd'hui la règle, nous avons pu mesurer, personnellement, combien il pouvait être inconfortable de rompre certains tabous en la matière¹⁰⁴. Le voile d'ignorance ne concerne pas d'ailleurs que la seule institution mutualiste, mais l'ensemble du champ. Ainsi, nombre de mesures administratives et de textes réglementaires publiés par l'Etat français, après l'abolition de la République, demeurent aujourd'hui pleinement ou partiellement en application dans notre vie quotidienne sans que l'on en connaisse l'origine. Dissiper une telle ignorance apparaît donc indispensable, si l'on souhaite démêler ce qui relève de la continuité républicaine, de ce qui appartient à la Révolution nationale¹⁰⁵.

¹⁰¹ Paul Aubry, in J.L. Morgenthaler, *La Mutualité française de 1945 à 1976*, thèse de doctorat, Nancy II, 1981, p.49 ;

¹⁰² cf. B. Gibaud, *De la mutualité à la Sécurité sociale, conflits et convergences*, 1986, pp. 103-104

¹⁰³ in ibidem

¹⁰⁴ cf. Thèse de doctorat d'économie sociale de l'Université du Maine (Le Mans), *Mutualité/Sécurité sociale, le rendez-vous manqué de 1945*, 1983. *La mutualité et la Charte du travail*, in *La Revue de l'économie sociale*, n°2, octobre-décembre 1984. *De la mutualité à la Sécurité sociale-Conflits et convergences*. (Préface de Pierre Laroque, post-face de Madeleine Rebérioux), Editions Ouvrières, 1986

¹⁰⁵ Soulignons de ce point de vue l'intérêt de l'enquête, menée de 1990 à 1993, sur l'initiative de la FNMF, avec le concours des Archives de France et de son directeur Jean Favier, sur *les sources de l'histoire de la protection sociale et de la mutualité (1940-1945)*. Les éléments de cette recherche sont consultables au service Unité Patrimoine de la FNMF.

L'incertitude sur la liberté de mouvement de la mutualité est levée en novembre 1940, la délégation générale du gouvernement français en zone occupée faisant savoir que l'ordonnance d'août des autorités d'occupation, réglementant sévèrement l'activité des associations, ne la concerne pas. En raison de l'ajournement des élections et du non renouvellement des organismes de direction, l'on s'oriente vers la cooptation et le transfert des responsabilités de l'Assemblée générale vers le conseil d'administration.

Si la lecture de la correspondance administrative entre les groupements mutualistes et les services du régime de Vichy donne le sentiment d'une tranquille continuité, les contraintes du temps font parfois irruption dans cette littérature feutrée du Secrétariat d'Etat du Travail, lorsque apparaît notamment, l'exigence de la démission d'office des administrateurs de SSM, communistes, francs-maçons et d'origine juive¹⁰⁶. La mise à l'écart des pestiférés ne constitue pas toujours une garantie suffisante ; tel le cas de cette mutuelle provençale dont le Sous-préfet d'Arles, indique à son supérieur : *"Toutefois, je vous signale que la majorité des membres de la société La Fraternelle de Noves est nettement opposée au gouvernement. Malgré de pressants appels du maire, aucun n'a daigné se faire inscrire à la Légion"*¹⁰⁷.

Le grand rendez-vous de la période pour la mutualité est, bien entendu, la publication, le 4 octobre 1941, de la Charte du travail, dont l'un des buts essentiels, selon Robert O. Paxton, est d'en finir avec le syndicalisme¹⁰⁸. Le soutien que la Mutualité française apporte à ce texte, relève à la fois d'un souci tactique¹⁰⁹ et d'une convergence doctrinale. La politique de présence auprès des nouvelles autorités semble d'autant plus justifiée, que l'on prête au gouvernement de Vichy la volonté de supprimer les caisses d'affinité d'assurances sociales¹¹⁰. La mutualité est par conséquent fidèle à sa tradition en continuant d'assumer sa fonction sociale quel que soit la nature du régime.

Reste la relation de proximité sur le terrain idéologique que la Fédération choisit de mettre en avant dans la plaquette de soutien à la Charte qu'elle publie en février 1942 : *"Le but suprême de la Charte du Travail est de faire disparaître une des causes principales de division entre Français, de*

¹⁰⁶Quelques sondages dans les Archives départementales des Bouches-du-Rhône, de l'Isère et du Vaucluse indiquent que les enquêtes diligentées par ces directives étaient menées avec une certaine opiniâtreté.

¹⁰⁷Archives départementales des Bouches-du-Rhône, série XI (II)

¹⁰⁸Robert O. Paxton, *La France de Vichy, 1940-1944*, 1973, p.211

¹⁰⁹Romain Lavielle utilisera l'expression après la Libération : *"la fin justifie les moyens"*. In Jean Bennet, *La mutualité pendant la IIème guerre mondiale (1939-1945)*, Bulletin de liaison du Comité d'histoire de la Sécurité sociale, p.78, n°13, octobre 1985

¹¹⁰En réalité, il semble que le débat, entre les partisans de "l'étatisation" et de "la professionnalisation" des Assurances sociales "a été tranché implicitement par la loi du 4 octobre 1941, dit <<Charte du Travail>> et dont l'inspiration <<professionnaliste>> en de telles matières n'est pas douteuse". Société d'éditions économiques et sociales, circulaires N°93, *Etude sur la réforme des Assurances sociales*, 25 septembre 1942

*rapprocher les employeurs et les salariés et réaliser l'unité nationale, absolument indispensable à l'avenir de notre Pays. Ce but est en complète harmonie avec la doctrine et l'action de la Mutualité qui ont toujours tendu vers le développement d'une union agissante et d'une solidarité effective entre les diverses catégories de travailleurs*¹¹¹". Dans l'Isère, le Tarn, les Bouches-du-Rhône et bien autres départements les Unions emboîtent le pas de la Fédération. La Mutualité française est le seul grand mouvement social à avoir soutenu sans réserves la Charte du Travail¹¹².

L'engagement "chartiste" de la mutualité franchit un nouveau palier, en septembre 1942, à l'occasion de la première Assemblée générale de la guerre ; assemblée commune de la FNMF et des Unions nationales de Caisses mutualistes d'assurances sociales. Boudier la Charte, c'est la mort, souligne-t-on avec force. Reste que la description de l'environnement et des perspectives mutualistes proposée par le rapporteur, Romain Lavielle, est quelque peu surréaliste. Que le secrétariat d'Etat au Travail continue d'apporter un appui bienveillant aux sociétés de secours mutuels, alors que son homologue chargé de la Santé marque sa sollicitude pour les professions médicales rien de bien surprenant, on trouve là des comportements de l'administration française, inscrits dans la longue durée.

La description de l'avenir radieux qui semble s'ouvrir pour la mutualité, en cette fin de 1942, est en revanche beaucoup plus déconcertante : *"Tandis qu'autour d'elle, les mondes s'écroulent, par un retour curieux des choses, elle construit hardiment. Jamais peut-être depuis vingt-cinq ans, n'avons eu d'aussi belles perspectives d'avenir. L'entre deux guerres a été constamment inquiété par ces assurances sociales qui ne cessaient de nous menacer, au lieu de nous associer, et si la Mutualité a survécu, il faut bien dire que fut à grand peine et parce qu'elle était soutenue par notre foi à tous. Et voilà qu'à une heure critique de son existence, tout en elle semble renaître à la vie pour une expansion qui dépasse tout ce qu'il était possible de rêver"*¹¹³.

Certaines affinités doctrinales ont affaibli, semble-t-il, dangereusement les défenses immunitaires contre le révisionnisme ambiant des valeurs démocratiques. La poursuite de l'utopie neutraliste et le culte du mythe corporatif ont anesthésié, en quelque sorte, les dirigeants mutualistes. Ils ne retrouveront leur réalisme traditionnel qu'au milieu de l'année 1943, lorsque la certitude de la

¹¹¹*La mutualité et la Charte du Travail, la collaboration des institutions mutualistes aux mesures d'ordre social*, Fédération nationale de la mutualité française, 40, Boulevard Maiesherbes, Paris, février 1942, p.3

¹¹²Curieusement alors qu'en 1941, la Mutualité française constitue déjà le plus important rassemblement social par la taille de ses effectifs, son adhésion à l'esprit de la Charte n'est pas évoquée, lors du colloque organisé par la Fondation nationale des sciences politiques, en 1970, portant notamment sur la Charte du Travail, cf. *Le gouvernement de Vichy (1940-1942)*, 1972, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, pp. 157-210.

¹¹³*Compte rendu des assemblées communes tenues à Paris, les 25 et 26 septembre 1942*, FNMF, pp. 13-14

défaite des puissances de l'Axe est acquise. Le directeur général de la FNMF, Marc Degas, dans un exposé présenté en juin 1943, s'efforce de circonscrire l'intervention mutualiste : *"En offrant son concours loyal pour l'application de toutes les mesures prévues par la Charte qui rentrent dans le champ même de son action, la Mutualité a entendu formellement - et je tiens à le souligner - demeurer sur son propre terrain : l'amélioration de la protection contre les risques sociaux, l'application des mesures d'entr'aide et de solidarité"*¹¹⁴.

Le recentrage sur les problématiques spécifiquement mutualistes est particulièrement évident lors de la seconde Assemblée générale tenue en octobre 1943. La même prudence inspire Romain Lavielle dans la conférence qu'il présente le 15 mars 1944 devant les représentants de l'administration préfectorale et des municipalités de la Région parisienne, sur le thème *"L'oeuvre de la mutualité et des Assurances sociales"*. Si la Charte du travail semble n'avoir jamais existé pour le conférencier, il souligne, en revanche, combien les Assurances sociales ont eu à subir *"l'incompréhension, les injures et la calomnie"*¹¹⁵.

L'opportunisme politique, la face cachée du concept de neutralité sociale, apparaît pour Michel Radelet le facteur explicatif central. Il est vrai que le discours sur la méthode exposé par Romain Lavielle à l'ouverture de la première Assemblée générale dans la France libérée, le 4 mai 1945, en fournit une illustration convaincante. Le rapporteur désireux de s'exprimer sur *"ce que de mauvais esprits ont voulu improprement et méchamment appeler de la <<collaboration>>*, tient à rappeler que *"la mutualité n'a jamais voulu, à aucun moment considérer le coté politique de la Charte du Travail, elle ne s'est même pas permis de rechercher ce qu'il pouvait y avoir de bien ou de mal dans cette entreprise, car en agissant ainsi elle eut fait de la politique, et on voit aujourd'hui qu'elle a eu raison de ne pas manquer à sa tradition. Par contre, elle eut été coupable et stupide de fermer les yeux sur une innovation qui risquait de la ruiner, partiellement d'abord et qui pouvait l'anéantir totalement ensuite."*

Quant la Charte du Travail est intervenue, et quel que pût être par la suite le sort des armées, qui, pour l'immense majorité des Français était déjà fixé, il était normal de penser qu'une fois installée profondément dans la vie économique et sociale du pays avec ses rouages, ses engagements et ses liens, elle avait la chance d'être perpétuée au moins dans les grandes lignes...La

¹¹⁴Marc Degas, *La Mutualité française*, exposé présenté le 2 juin 1943, à la fondation pour l'étude des problèmes humains (régent Dr A. Carrel)

¹¹⁵*L'oeuvre de la mutualité et des Assurances sociales*, Conférence de M. Romain Lavielle, Conseiller départemental de la Seine, Vice-président de la Fédération mutualiste de la Seine, 15 mars 1944, p. 45

Mutualité appliquant le proverbe qui veut que la fin justifie les moyens, a donc eu raison de composer pour sauver ses oeuvres qui, sans elle, eussent infailliblement péri en nombre important. Et elle recueille aujourd'hui le fruit de ses efforts"¹¹⁶.

La mutualité a éprouvé de grandes difficultés à se sortir des pièges du neutralisme. Peut-on, pour autant invoquer la notion accablante de "collaboration" ? Non, répondent, sans exception, les auteurs ayant traité cette question¹¹⁷, en l'absence, il est vrai, d'un inventaire véritablement exhaustif. L'enquête menée dans le cadre de l'ordonnance du 12 novembre 1944 relative à l'épuration des institutions mutualistes et d'assurances sociales n'a fait apparaître selon Romain Lavielle que "...*parmi les 350 000 à 400 000 administrateurs mutualistes, c'est à peine si quelques uns seulement s'écartèrent du droit chemin*"¹¹⁸.

Quoi qu'on puisse penser de la conception du "droit chemin" de la part du secrétaire général, il faut constater l'absence de manifestations de collaborationnisme dans les sondages que nous avons réalisés au sein des archives départementales. Tout au plus trouve-t-on, comme dans cette réponse de l'Union mutuelle des chantiers et ateliers de la Capelette de Marseille, au questionnaire adressé aux sociétés de base par les autorités de la Libération, en vue d'épurer les organismes statutaires : "*nous tenons à vous préciser que tout élément douteux a été écarté et que des élections prochaines compléteront notre Conseil d'administration*"¹¹⁹.

Nombre de mutualistes, en particulier parmi les agents de l'Etat, ont de plus participé directement à l'effort de libération nationale. Si paradoxalement l'image de l'institution n'a pas eu à souffrir, bien au contraire, des avatars d'une démarche doctrinale obsolète, elle le doit au maintien persévérant d'une pratique solidaire quotidienne, dans le cadre notamment des Assurances sociales, pour le service d'une population durement éprouvée par les facteurs de risque exceptionnels de l'époque. On ne peut cependant écarter que les ombres de la période qui s'achève n'aient infléchi, ne fût-ce qu'implicitement les importantes décisions sociales de celle qui s'ouvre à la fin de l'année 1944.

¹¹⁶in J. Bennet, *La mutualité pendant la IIème guerre mondiale...*, op cit, p.78

¹¹⁷cf. B. Gibaud, *De la mutualité...*, op cit, pp. 104-114 M. Dreyfus, in *Traité de la Sécurité sociale, t. 5, la Mutualité*, 1990, pp. 113-120. M. Radelet, *Mutualisme et syndicalisme...*, op. cit. , pp. 105-115. J. Vartel, *La mutualité et les politiques sociales du XIXe siècle à nos jours*, mémoire pour le DESS d'économie sociale, ParisI, 1989, p.211

¹¹⁸Assemblée générale du 4 mai 1945, in Jean Bennet, *La mutualité pendant...*, op. cit., p.74

¹¹⁹Archives départementales des Bouches-du-Rhône, série X 1 (II)

III - MUTUALITE ET SECURITE SOCIALE (1945-1948)

La réalisation du plan français de Sécurité sociale, au lendemain de la Libération, constitue l'épisode majeur et ultime, dans sa forme conflictuelle, du long face à face de la mutualité avec le principe d'obligation. Situation paradoxale, alors que le législateur proclame sa volonté d'accomplir les objectifs de l'entraide mutuelle, jamais le malentendu n'aura été aussi profond. Le rejet mutualiste s'alimente principalement à deux sources : les objections des couches moyennes traditionnelles sur les effets antiéconomiques et antidémocratiques supposés d'une couverture socialisée des risques sociaux, et une défense résolue de l'institution condamnée, pense-t-on, par la généralisation de la protection sociale. On ne peut cependant sous-estimer la part d'une réaction passionnelle légitime, face à l'expulsion précipitée d'un organisme social qu'ils avaient mis en place. Au fil du temps cet argument tendra à devenir, du côté mutualiste, l'unique facteur explicatif du rendez-vous manqué avec la Sécurité sociale.

Le mouvement planétaire en faveur d'une approche entièrement renouvelée des conceptions de protection sociale ne s'inspire plus cette fois du modèle bismarckien, mais prend ses références en Grande Bretagne. Pour les mutualistes, c'est tomber de Charybde en Scylla, car le rapport Beveridge paraît plus menaçant encore par le caractère universel de ses buts et la nature étatique de ses moyens. Qu'une telle évolution ait pu prendre son essor en Angleterre est incompréhensible, estime l'une des têtes pensantes de la FNMF : *"Ce qui nous surprend dans la première étude du plan Beveridge, c'est de voir la rigueur et la décision avec laquelle la Grande-Bretagne, pays traditionnel de résistance à l'étatisme et de développement des initiatives privées, s'oriente vers une organisation purement étatique de la prévoyance et vers la suppression de tout concours des institutions à la prévoyance sociale. Que le plan Beveridge soit le premier plan mis à jour par un Etat libre qui poursuit depuis cinq ans la lutte contre le régime totalitaire des pays de l'axe ne peut manquer de surprendre. On se demande non sans quelque effroi, qui a gagné la guerre et si le vainqueur ne subit pas, sans s'en douter, l'influence du vaincu"*¹²⁰.

¹²⁰ Georges de Lagarde, *Le plan Beveridge*, Le Comité central des Assurances sociales, 1945. L'auteur de cette brochure, membre du Conseil d'administration et du Comité exécutif de la FNMF est un homme multiple dans le champ de la protection sociale, au cours des années trente et quarante. Il est notamment le fondateur de la première des grandes institutions de prévoyance, en 1937, la "Caisse interprofessionnelle des cadres" (CIPC). Conseiller technique du CNPF, il joue un rôle déterminant dans l'accord du 14 mai 1947, créant "l'Association générale des institutions de retraites des cadres" (AGIRC). On lui doit d'avoir conçu un régime de retraite complémentaire par répartition, pondéré par un ingénieux système de points, inscrits au compte individuel de chaque cotisant et dont la formule sera reprise pour les salariés non-cadres, par l'accord du 8 décembre 1961,

Les recommandations du Conseil national de la résistance ne sont pas de nature à apaiser les inquiétudes mutualistes. De fait, la volonté de confier la gestion "*aux représentants des intéressés et de l'Etat*" dans le cadre de caisses uniques territoriales, conduit rapidement au choix arrêté par le ministre du Travail Alexandre Parodi, d'assurer "*la relève de la mutualité par le syndicalisme*". Il convient de se prémunir, dit-on, contre certaines dérives paternalistes observées dans la gestion des Assurances sociales, du fait que dans nombre de cas les dirigeants mutualistes des Caisses n'étaient nullement des assurés, en raison de leur appartenance aux professions indépendantes ou de l'encadrement.

Léon Heller, président de la FNMF, tente vainement au sein de la Commission spéciale convoquée par Pierre Laroque, d'obtenir la conservation des caisses d'affinité, "*parce que cette solution est la seule qui maintienne sa raison d'être à la mutualité*"¹²¹. Cette dernière, réunie en assemblée générale le 5 mai 1945, fait connaître une opposition catégorique au projet gouvernemental, dont les grandes lignes viennent d'être arrêtées. L'attachement à la pluralité des caisses constitue évidemment l'un des arguments majeurs du veto mutualiste. Les caisses uniques départementales ne vont pas manquer de devenir "*fatalement des caisses étatiques, rendant illusoire la gestion des intéressés*".

L'autre grande catégorie d'objections s'inspire de l'idéologie néo-libérale des couches moyennes traditionnelles. La résolution adoptée estime à propos de la Sécurité sociale que "*...En aucun cas, une telle institution ne doit ni porter atteinte à l'esprit d'initiative privée, ni altérer les solides qualités d'épargne du peuple français et qu'en conséquence elle ne saurait assujettir obligatoirement que ceux qu'on a appelés les économiquement faibles pour leur fournir le minimum vital indispensable, tout le surplus de sécurité étant abandonnée à la prévoyance libre, la partie aisée de la population apportant sa contribution au bien commun par le moyen d'imposition servie aux organismes sous forme de subvention de l'Etat*".

Tout en partageant les mêmes alarmes, le directeur général, Marc Degas, avait pourtant recommandé aux délégués de l'Assemblée générale la retenue et le pragmatisme : "*Il importe que les observations et les suggestions qui seront développées ne puissent encourrir la critique de n'être que l'expression de la défense d'intérêts particuliers (...)* Je me permets d'indiquer l'intérêt qui me paraît s'attacher à ce que la conclusion ne soit pas seulement négative et d'opposition, mais qu'elle comprenne au contraire des suggestions

donnant naissance à "l'Association des régimes de retraites complémentaires" (ARRCO), à laquelle G. de Lagarde participera directement également.

¹²¹Rapport Mottin sur les travaux de la Commission spéciale, Archives du Comité d'histoire de la Sécurité sociale, p.11

constructives". A travers le prisme des a priori doctrinaux s'exprime avant tout une inquiétude sur la pérennité de l'institution mutualiste dans la perspective d'un essor continu de la protection légale.

Quel avenir ?

Aucun a priori hostile ne peut, cependant, être relevé dans les attitudes des diverses formations politiques. Le gouvernement du Général de Gaulle, soucieux de convaincre les mutualistes de sa bonne volonté, publie simultanément, en octobre 1945, les textes fondateurs sur la Sécurité sociale et la nouvelle législation sur la mutualité. L'exposé des motifs rédigé par Pierre Laroque s'efforce de mettre en valeur les potentialités considérables de développement qu'offre aux sociétés mutualistes l'ouverture des nouveaux champs d'action proposés.

Des réflexes conservateurs, face aux mutations et une anxiété institutionnelle nourrie par les ambiguïtés de la Confédération générale du travail, peuvent expliquer pourquoi la mutualité n'a pas saisi d'emblée la perche qui lui était tendue. La CGT, alors au zénith de sa puissance, investie de la responsabilité principale dans la gestion des caisses primaires de Sécurité sociale, semble considérer la pratique mutualiste comme une formule du passé.

Lors du 26ème Congrès confédéral, tenu en avril 1946, la résolution affirme, après l'hommage rituel sur les mérites historiques de la mutualité, que face aux immenses besoins de protection sociale, seul le principe "*d'association collective nationale et obligatoire est en mesure d'y répondre. L'association mutualiste a donc terminé son rôle de prévoyance et d'assistance sociale*"¹²². Les syndicalistes ne préconisent nullement des mesures administratives à son encontre. "*Il serait imprudent et inutile d'en imposer la disparition totale*"¹²³ ; le déclin mutualiste intervenant comme un processus naturel résultant de l'extension permanente du régime obligatoire, selon les perspectives optimistes ouvertes alors.

C'est bien ainsi que l'entend la FNMF dans une déclaration sous forme d'affiche, faite à la veille de la publication des ordonnances sur la Sécurité sociale. Derrière la vigueur de la protestation contre la suppression des caisses d'affinité, se profile l'inquiétude d'une mort institutionnelle annoncée. "*On porte gravement atteinte aux libertés de ces assurés, en leur retirant le droit auquel on n'a pas osé toucher pendant les périodes les plus sombres. On veut instituer dans chaque département un régime de caisses uniques froides bureaucratiques*

¹²²*La Voix du peuple*, Annexe I, XXXVIème Congrès de la CGT, avril 1946, p.81.

¹²³*Ibidem*

où les assurés seront intégrés pêle-mêle sans leur consentement". Même si la désapprobation mutualiste est très largement motivée par une angoisse existentielle, on ne saurait dénier à ce texte une intuition partielle sur le cours de certaines évolutions administratives du régime légal.

Il reste que la raison fondamentale du rendez-vous manqué, à la Libération, entre la mutualité et la Sécurité sociale résulte de la même erreur d'appréciation commise par les deux parties, selon laquelle le développement de l'obligation et la liberté en matière de prévoyance seraient antinomiques. Or l'expérience des Assurances sociales avait précisément démontré l'inverse. Bien loin de tarir l'épargne volontaire, le système obligatoire libère des capacités d'épargne accrues. Le régime légal ne pouvant couvrir entièrement tous les risques, il se crée rapidement un puissant besoin de protection complémentaire. Le très fort courant d'adhésions enregistré par la mutualité devait commencer à dissiper le malentendu.

Ambiguïtés et promesses d'un renouveau

La Mutualité demeure pendant l'année 1946 sous le choc de la mutation intervenue. Aux protestations vigoureuses succèdent l'abattement et le désarroi. Le secrétaire général, Romain Lavielle parle même de "*mutualité cambriolée*"¹²⁴. De fait l'imbrication des activités d'assurances sociales et de mutualité, après avoir constitué un facteur de développement, va s'avérer pénalisante à l'heure de la redistribution des rôles.

Nous avons évoqué la situation parisienne. Dans les régions, les opérations de transfert donnent lieu, parfois, à une saisie totale. Tel est le cas dans le département de l'Isère : "*La réforme de la Sécurité sociale nous enlevait assez brutalement la jouissance des locaux qui nous abritaient, des équipements et du mobilier dont nous nous servions et prenait à son compte tout le personnel, à l'exception de deux employés de la caisse autonome de retraite créée par l'union départementale en 1929 et seul organisme qui lui restait à gérer. On ne peut, cependant, nous déposséder d'un numéro de téléphone inscrit à l'annuaire des postes au nom de l'UDSMI, ceci explique qu'un appareil de téléphone fut rescapé du naufrage*"¹²⁵.

Le mouvement de dépossession semble avoir touché très largement les groupements mutualistes. Les traces du traumatisme sont d'autant plus longues à s'effacer que le sentiment d'injustice est porté par des préjugés doctrinaux tenaces. En dépit de la création "*des caisses anonymes et comme on le dit*

¹²⁴Romain Lavielle, *Histoire de la mutualité*, Hachette, 1964, p.180

¹²⁵M. Frappat, président de l'UDSMI, in Thérèse Giard-Rabatel, *La mutualité dans l'Isère*, Editions mutualiste des travailleurs, 1977, p.161

<< désâmes >>" dans lesquelles les mutualistes "subissent sans mot dire le Conseil d'administration, j'allais dire << le Conseil judiciaire >> qu'on leur impose", Romain Lavielle dit sa confiance dans la Mutualité, lors de son Assemblée générale, tenue le 10 mai 1946 : "Malgré notre amertume, soyons donc rassurés sur le sort de nos sociétés mutualistes. Elles subsisteront et vivront non seulement par la loi qui les régit, mais surtout par l'esprit qui les a fait naître et se développer..."

La mutualité n'est pas insensible aux gestes d'apaisement prodigués par le gouvernement. Sans renoncer à ses réticences, elle renoue avec son réalisme traditionnel. Les mutualistes enregistrent avec satisfaction, à la fin de l'année 1946, le ralliement gouvernemental au principe de l'élection pour constituer les conseils d'administration des caisses. Les motivations qui avaient conduit le gouvernement à préférer, au système électif, la désignation des administrateurs par les confédérations syndicales apparaissaient bien sibyllines. "Le procédé a paru en l'état des choses mal adapté au caractère propre de ces institutions" avait affirmé Alexandre Parodi, lors du débat "pour avis" devant l'Assemblée consultative provisoire¹²⁶. En fait l'emprise de l'appareil cégétiste dans cette période apparaît un facteur explicatif plus plausible.

Le flottement des pouvoirs publics sur l'une des règles de base de la démocratie sociale, explique sans aucun doute cette bizarrerie surprenante que constitue la publication de la législation majeure de notre histoire sociale, sans exposé des motifs. Le texte qui avait été initialement prévu, reprise intégrale de l'intervention du ministre du Travail et de la Sécurité sociale, faite en juillet 1945, n'apparaissait plus en phase avec l'opinion sur le mode de désignation des administrateurs trois mois plus tard, d'où son retrait de dernière minute¹²⁷.

La signature d'un accord sur la participation des mutuelles au régime obligatoire, en février 1947, avec la Fédération nationale des organismes de Sécurité sociale (FNOSS), alors dirigée par Henri Raynaud de la CGT, apporte une nouvelle éclaircie pour les mutualistes. A vrai dire, ce compromis, plus connu sous le nom de "loi Morice", devait se révéler décevant pour les intéressés. Les dispositions adoptées permettant aux mutuelles de devenir des sections locales du régime légal n'ont guère, finalement été mises en oeuvre ; exception faite des fonctionnaires, dans un cadre législatif différent, comme nous le verrons plus loin.

¹²⁶Alexandre Parodi, J.O., des débats de l'Assemblée consultative provisoire, 31/07/1945, p.1675

¹²⁷Le défaut d'exposé des motifs n'est pas la seule anomalie repérable dans la publication de l'ordonnance du 4 octobre 1945. On observe également l'absence de la signature du Général de Gaulle, pour le motif de "congé officiel". Ce qui n'empêchera pas l'auteur des *Mémoires de guerre*, de substituer son nom à celui Jules Jeanneney, l'authentique signataire, au bas de la reproduction de l'ordonnance du 4 octobre 1945 figurant dans le tome III, *Le salut*, Plon, 1959, p.502

Reste que la loi Morice marque la signature de l'armistice entre la Mutualité et la Sécurité sociale.

Les périls mortels semblent d'autant plus s'éloigner que l'organisation unitaire de la Sécurité sociale, source de toutes les "menaces", enregistre ses premiers échecs. Très vite, le concept de solidarité générale dans un cadre unique est remis en cause. La première initiative contre le régime général est d'ailleurs paradoxalement, l'oeuvre des fédérations CGT des services publics, désireuses d'obtenir le maintien de leur régime spécial. Mais le coup de boutoir principal vient des représentants des Non-Non (professions non salariées, non agricoles), avec le soutien du MRP. Le ministre communiste Ambroise Croizat est contraint de suspendre, au début de 1947, l'application de la loi du 22 mai 1946 "*Portant généralisation de la Sécurité sociale*". Si les institutions de prévoyance volontaire peuvent, sur l'instant, se réjouir de la préservation d'espaces pour leurs activités, les membres des professions indépendantes n'ont pas manqué de regretter amèrement, après coup, leur rejet du régime général de la Sécurité Sociale.

La stratégie du roseau

Le pôle marchand qui avait fait le dos rond depuis le début des réformes, redresse la tête, après l'échec du régime général fondé sur de l'organisation de la solidarité la plus large. L'organisation de la protection sociale des Non-Non sur une base "pluraliste" va fournir aux compagnies d'assurances la possibilité de rebondir et d'"*entrer en force dans les systèmes complémentaires*"¹²⁸. Au départ, les perspectives semblaient plutôt sombres pour les finalités lucratives. Non seulement Alexandre Parodi avaient posé comme principe à la substitution des compagnies d'assurance pour la gestion des risques accidents du travail, la nécessité de faire appel à des organismes "*désintéressés*", ce qui s'était traduit par une perte d'encaissement de 25% du chiffre d'affaire total des compagnies, mais au surplus la loi fondatrice de la Sécurité sociale du 4 octobre 1945, avait posé le principe d'un monopole de fait, pour la gestion du social complémentaire par les institutions à but non lucratif (Mutualité et Institutions de prévoyance créées à cette occasion).

Inaugurant une longue série de vagues-hésitations en la matière, le législateur reprend d'une main l'exclusivité qu'il vient de concéder de l'autre, dans le décret d'application du 8 juin 1946, en autorisant les institutions d'assurance à prendre en charge des prestations complémentaires à la Sécurité sociale, sous la

¹²⁸Michel Lucas, les enjeux de la protection sociale complémentaire, *La Revue de droit social*, n°4, 1986, p.287

réserve de contraintes purement formelles¹²⁹. Il résultera de la juxtaposition de ces deux orientations parfaitement contradictoires la mise en place durable d'un véritable "*musée des horreurs juridiques*", selon l'excellente formule de J J Dupeyroux.

Ce retour en force des sociétés commerciales ne saurait surprendre, si l'on a présent à l'esprit le paradoxe inscrit dans la longue durée, qui a transformé chaque grande législation sociale en tremplin pour le développement du pôle marchand. En raison d'un enracinement historique particulièrement profond dans notre pays d'une part et, le fait d'autre part, que les institutions à vocation sociale ne disposent pas nécessairement des moyens requis pour atteindre les objectifs ambitieux fixés par le législateur, le recours aux organismes lucratifs s'est imposé comme une nécessité, notamment dans le cadre des retraites complémentaires.

Ajoutons que la décision du gouvernement de Vichy, du 30 août 1940, de transférer la tutelle de l'Etat sur les compagnies d'assurance, du ministère du Travail à celui des Finances, constitue probablement l'un des puissants facteurs qui a bloqué à la Libération un recours extensif aux organisations "*désintéressées*". Les compagnies ne pouvaient rêver tuteur et avocat plus efficaces pour assurer leur pérennité dans le champ des risques sociaux. La dure compétition entre opérateurs de prévoyance pouvait commencer.

Entre tradition et modernité

Lorsque le mouvement mutualiste réunit son premier Congrès de l'Après-guerre, en mai 1948, à Aix-les-Bains, le temps des alarmes semble passé. Pourtant, le thème proposé aux délégués exprime toujours la même préoccupation : "*la mutualité a-t-elle encore un avenir?*". Pour Romain Lavielle, le risque majeur n'est pas écarté : "*Lorsque la Sécurité sociale aura complètement réalisé les vastes desseins qu'elle a commencés de mettre en oeuvre, il est clair comme le jour que, dans ce cas, la mutualité n'aurait plus ni objet ni adhérent et la prophétie des pessimistes s'accomplirait tout naturellement*"¹³⁰. Si finalement la conclusion du congrès se veut résolument optimiste, c'est que - dit-on - le système obligatoire ne pourra jamais atteindre les objectifs ambitieux qu'on lui a assignés. Pour les responsables de la FNMF, l'avenir de la mutualité et de la Sécurité sociale demeure encore antinomiques.

La querelle des anciens et des modernes affleure à peine au Congrès de 1948. La tradition du mouvement n'admet, il est vrai, qu'une expression feutrée

¹²⁹Les organismes mis en place par les compagnies doivent posséder un conseil d'administration composé sur des bases paritaires, selon le principe adopté pour les institutions de prévoyance, dit alors institutions L4, Les organismes mis en place par les compagnies seront nommés ultérieurement institutions "*captives*" ou "*faux-nes des compagnies d'assurances*".

¹³⁰Compte rendu du XIXe Congrès national de la Mutualité française, p.6

des oppositions. Reste qu'à Aix-les-Bains s'affirment pour la première fois les trois pôles de la mutualité moderne : les caisses chirurgicales mutualistes, qui deviendront beaucoup plus tard les mutuelles interprofessionnelles, la mutualité d'entreprise et surtout la mutualité des fonctionnaires. Au-delà de leurs origines socio-historiques différentes, ces trois familles mutualistes ont en commun une vision constructive de leurs rapports avec la Sécurité sociale.

Le mouvement des caisses chirurgicales, né à l'extérieur de la Mutualité française, apparaît dans le sillage de la Première guerre mondiale. Désireux de solvabiliser la demande croissante de soins chirurgicaux, des praticiens créent à cet effet des Caisses chirurgicales départementales, avec le soutien de chefs d'entreprises soucieux de l'état de santé de leurs salariés. Ces caisses offrent, à partir de 1930, en cas de maladie et surtout de chirurgie, la couverture de la part des dépenses non remboursées par les Assurances sociales pour les assurés, et de la totalité des frais pour les non-assurés, en échange d'une cotisation relativement modeste. Une Fédération nationale est formée en 1935, disposant de structures locales sur la majeure partie du territoire.

Face au risque chirurgical et à la concurrence des caisses spécialisées, la réponse mutualiste consiste, dans un premier temps, à créer des cliniques chirurgicales. Six établissements sont ouverts entre 1926 et 1935, à Montpellier, Marseille, Bordeaux, Nîmes, Saint-Etienne et Lyon. Cette solution, que limite la relative faiblesse des moyens financiers, ne permet guère de répondre au problème concurrentiel et surtout à la demande globale de soins chirurgicaux.

La FNMF finit par se résoudre à créer en 1938 son propre réseau de prise en charge du risque chirurgical, que l'on s'efforcera dans un premier temps de différencier nettement des autres caisses, qualifiées de "*pseudo-mutualité*", par R. Lavielle. "*Elles sont en effet à caractère professionnel, c'est à dire constituées par les chirurgiens, d'autres sont de simples associations commerciales. Nous ne voulons pas être confondus avec ces organisations*¹³¹". Ces objections seront, cependant, rapidement effacés, les deux fédérations réaliseront leur fusion en 1942. A la libération, le courant "libéro mutualiste" assurera la couverture de deux millions de personnes et s'inscrira, sans trop d'états d'âme, dans la construction de la Sécurité sociale.

La mutualité d'entreprise, instituée par l'ordonnance d'octobre 1945, marque un retour aux sources. Le texte précise : "*C'est la société mutualiste qui devra être utilisée par les comités d'entreprise créés par l'ordonnance du 22 février 1945 en vue de la gestion de toutes les oeuvres sociales créées à*

¹³¹Marius Meynard, *rapport sur les Caisse chirurgicales mutualistes*, 18e Congrès de la Mutualité française, Toulon, 24-28 mai 1939

l'intérieur des entreprises ou groupes d'entreprises et faisant appel aux contributions des travailleurs". Or les retrouvailles avec le monde du travail ne sont pas très chaleureuses, car la direction de la FNMF réserve un "accueil plutôt froid"¹³² aux sociétés mutualistes d'entreprises. L'institution d'un lien organique avec un organisme social dominé par le syndicalisme, en l'occurrence la CGT, ne pouvait, il est vrai, convenir à des mutualistes demeurant attachés au neutralisme social.

L'activisme de la Confédération générale du travail n'est pas de nature à calmer les inquiétudes. S'exprimant sur le Congrès d'Aix-les-Bains, Henri Raynaud n'y va pas par quatre chemins : *"Le patronat et même le RPF possèdent dans la mutualité un important noyau d'éléments qu'ils font agir dans le sens d'une politique réactionnaire et antisyndicale. Il est donc indispensable que notre mouvement syndical, tenant compte du caractère de masse de la mutualité, y prenne un intérêt grandissant"*¹³³. Cette conception utilitariste réduisant la mutuelle à la fonction de courroie de transmission ne devait finalement connaître qu'un succès limité dans les régions méditerranéenne, parisienne et Rhône-alpine. Encore faut-il noter que ces expériences d'inspiration syndicale, novatrices par bien des aspects, furent à plusieurs reprises frappées d'anathème par la direction de la CGT, pour cause de "réformisme".

L'interventionnisme se conjugue le plus souvent du côté syndical avec le désintérêt pour un mouvement perçu comme une réalité résiduelle. Si l'on ajoute la méfiance des milieux patronaux plus spontanément favorables aux compagnies d'assurances ou aux institutions de prévoyance, ainsi que le peu d'empressement manifesté par les dirigeants de la FNMF, on conçoit que le développement de la mutualité d'entreprise ne pouvait qu'être malaisé. Et pourtant, cette forme de regroupement mutualiste devait connaître un essor indéniable au cours des "trente glorieuses", surtout à partir de la Vème République.

Le dynamisme des fonctionnaires

Les mutuelles de fonctionnaires enregistrent d'emblée une ascension irrésistible. Trois facteurs essentiels peuvent expliquer cette réussite: l'ancienneté des traditions mutualistes chez les agents de l'Etat, le rassemblement par administration des sociétés de base au sein d'un groupement unique; et leur adhésion aux principes du plan français de Sécurité sociale. L'entraide mutualiste chez les personnels de l'Etat apparaît au milieu du XIXe siècle. La loi d'Assurances sociales excluant les fonctionnaires de la couverture maladie

¹³² Jean Benhamou et Aliette Levecque, *La mutualité*, PUF, 1983, p.44

¹³³ *Le Peuple*, n°199, 10 juin 1948

favorise a contrario un nouvel essor de ces mutuelles. On compte ainsi, en 1939, 150 sociétés dans le milieu enseignant et une trentaine chez les postiers.

La vigueur de cette tradition solidaire n'est certainement pas étrangère aux mesures arrêtées par l'Etat français de Vichy. Quelles que soient les arrière-pensées des auteurs, certaines mesures, telles la prise en charge de la moitié de la cotisation mutualiste par les pouvoirs publics, l'établissement du précompte et surtout l'incitation à la constitution d'une mutuelle par administration, ont indéniablement renforcé le potentiel d'intervention mutualiste au sein de la fonction publique.

L'attitude constructive adoptée par ces mutualistes dans la mise en place de la Sécurité sociale a constitué le véritable tremplin pour l'expansion de leur institution. Les affinités réformatrices liant les responsables mutualistes à certaines composantes gouvernementales favorisent cette convergence. Jack Senet, socialiste modéré, président de la mutuelle générale des PTT, homme clé de cette coopération, fonde en avril 1945 la Fédération nationale des mutuelles de fonctionnaires et des agents de l'Etat (FNMFAE), avec le concours de 24 mutuelles représentant 14 ministères et totalisant déjà plus de 400 000 adhérents. Le gouvernement tenant compte de la représentativité et de la disponibilité des mutuelles de fonctionnaires adopte de nombreuses mesures favorables (octroi de locaux, de crédits d'heures et diffusion de circulaires officielles encourageant les fonctionnaires à se mutualiser).

Mais reste une grande question pour les mutualistes salariés de l'Etat, celle de l'organisation de leur système de protection sociale. Le statut de la fonction publique, publié le 19 octobre 1946 sous la responsabilité de Maurice Thorez, vice-président du Conseil, avait laissé le problème en suspens. Deux difficultés majeures subsistent en effet : l'octroi ou non d'un régime spécial incluant un système sanitaire intégré, similaire à celui des cheminots ou des mineurs et le choix de l'institution gestionnaire entre mutualité et syndicalisme. Sur ces deux points une opposition relativement vive s'établit entre les protagonistes. L'Union générale des fonctionnaires CGT (UGFF) qui avait opté pour un régime spécial, à son congrès de mars 1946, se rallie à la fin de l'année à l'option gouvernementale du régime général.

Les deux camps sont alors nettement délimités : d'un côté le ministère des Finances, le MRP, les radicaux, la CFTC et la mutualité des fonctionnaires en faveur d'un régime spécial, de l'autre le ministère du Travail, les partis de gauche et la CGT pour l'intégration dans la caisse unique. La ligne de clivage n'exprime que partiellement les frontières politiques traditionnelles, car elle procède surtout d'une compétition larvée pour le pouvoir institutionnel entre syndicat et mutualité.

Les mutuelles de fonctionnaires font monter la pression en organisant une consultation par voie de référendum. Si une minorité (38%) se prononce avec des réserves pour le régime spécial, la majorité (56%) s'affirme en sa faveur. Le ton se durcit entre les deux parties. La presse syndicale parle de "*fonctionnaires égarés*"¹³⁴.

Le gouvernement, soucieux d'intégrer les employés de l'Etat dans un régime général qui en a bien besoin, surtout après la sécession des travailleurs indépendants, parvient au cours du débat parlementaire ouvert à la fin du mois de mars 1947 à conclure un compromis, avec le soutien remarqué de la Mutuelle générale de l'éducation nationale (MGEN), qui vient de se créer. Après avoir fait adopter le principe de l'intégration des intéressés dans le régime général, Ambroise Croizat renonce à une gestion mixte, syndicalo-mutualiste, pour se rallier à l'amendement du député radical Morice confiant la couverture sociale aux mutuelles.

En accordant la responsabilité des sections locales de Sécurité sociale à la mutualité des fonctionnaires, le vote unanime de l'Assemblée nationale, du 28 mars 1947, stimule l'essor de ce mode de rassemblement mutualiste et consacre pour longtemps son rôle fédérateur au sein de l'ensemble du mouvement. Reconnus par les pouvoirs publics et la Mutualité tout entière, les mutualistes de la fonction publique ont également la satisfaction d'obtenir une pleine légitimation auprès de leurs pairs syndicalistes.

Le porte parole de la CGT, Jacques Pruja qui qualifiait les mutualistes "*d'égarés*", à la veille du vote de la loi, procède à son autocritique quelques mois plus tard : "*Nos camarades mutualistes, parce qu'ils connaissent mieux que nous la question, ont marqué des points et la législation leur a donné satisfaction... Nous regrettons le dissentiment manifesté dans les milieux fonctionnaires, nous pouvons regretter de n'avoir pas été mieux instruits de la question, mais faisons confiance à nos camarades mutualistes*"¹³⁵. L'ascendant des mutuelles de fonctionnaires et interprofessionnelles va, dès lors, s'imposer irrésistiblement.

Les conditions d'une véritable révolution culturelle vont se réaliser progressivement sous l'impulsion de ces agents de la rénovation, par la substitution du concept dynamique d'indépendance au principe obsolète de neutralité. Ainsi va s'affirmer, dans notre pays, les traits singuliers d'une d'institution autonome, à la fois mouvement et entreprise, s'efforçant de combiner l'action et la gestion au service de la promotion de la santé. Mais l'histoire a

¹³⁴ *La tribune des fonctionnaires et des retraités*, 25 avril 1947

¹³⁵ Compte rendu de l'Assemblée générale de la Fédération nationale des mutuelles de fonctionnaires et agents de l'Etat (FNMFAE), 20 octobre 1947, p.25

horreur des situations acquises et l'effort d'adaptation est un mouvement perpétuel et complexe. Les leçons du passé sont certes indispensables, mais elles n'offrent aucune immunité contre les défauts d'adaptabilité. Le demi siècle qui vient de s'écouler n'a cessé d'en apporter la démonstration.