

L'histoire de la Mutualité : quatre grands défis

Michel Dreyfus

DANS **LES TRIBUNES DE LA SANTÉ** 2011/2 (N°31), PAGES 49 À 54
ÉDITIONS **PRESSES DE SCIENCES PO**

ISSN 1765-8888

DOI 10.3917/seve.031.0049

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante1-2011-2-page-49.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

ASSURANCE ET SANTÉ

L'histoire de la Mutualité : quatre grands défis

Michel Dreyfus

La Mutualité est le mouvement social français le plus ancien et le plus important, ce qui explique que son histoire soit d'une particulière richesse. Elle s'est déclinée depuis deux siècles autour de quatre principes qui, aujourd'hui encore, doivent servir de boussole aux mutualistes. Liberté, démocratie, solidarité, indépendance sont les principes qui constituent le fondement de l'action mutualiste. Ils forment un tout, ils sont le « carré magique » qui doit guider l'action des mutualistes. Ces principes ne peuvent être dissociés ni séparés : que l'un d'entre soit bafoué et tout l'édifice s'effondre.

Partons d'un paradoxe. La Mutualité est le mouvement social français le plus ancien puisque les premières sociétés de secours mutuels apparaissent dans notre pays à la veille de la Révolution, cinq décennies donc avant que n'émergent les coopératives et un siècle avant que les organisations syndicales ne voient le jour. En 1914, il y a environ quatre millions de mutualistes dans l'Hexagone et aujourd'hui, sur une population d'environ 62 millions de personnes, un Français sur deux est affilié à une mutuelle. Ce bref rappel montre l'importance de la Mutualité, dont l'histoire est d'une particulière richesse.

Pourtant, cette histoire n'a guère intéressé les historiens, et pendant longtemps elle n'a pas été suffisamment prise en compte par les mutualistes. À cela de multiples raisons qui, au-delà de motifs idéologiques et culturels spécifiques à l'histoire de notre pays, renvoient aussi à l'identité de la Mutualité. Bien à tort ! En effet, l'histoire est trop sérieuse pour être laissée aux historiens car elle concerne tous les êtres humains. Connaître son histoire est, à l'opposé d'une démarche passiste, indispensable pour mieux maîtriser son

identité, savoir qui l'on est et donc être en mesure de se situer dans la société contemporaine pour pouvoir y intervenir.

Nous allons montrer ici comment l'histoire de la Mutualité s'est déclinée depuis deux siècles autour de quatre principes, quatre points cardinaux, qui aujourd'hui encore doivent servir de boussole aux mutualistes.

LIBERTÉ

De la Révolution française à nos jours, les mutualistes ont toujours agi librement et jamais sous la contrainte. Et pourtant, que de changements depuis la révolution industrielle qui commence vers 1830 ! Durant une très longue période qui s'achève après la Seconde Guerre mondiale, les pouvoirs publics se méfient des mutualistes. Ils les combattent et n'hésitent pas à les réprimer, durant la période qui va de la Révolution jusqu'à la II^e République en 1848. Puis Napoléon III organise un contrôle pesant sur les sociétés de secours mutuels, contrôle que la III^e République mettra près de trente ans à assouplir, en votant la Charte de la Mutualité en 1898. De cette reconnaissance de la liberté accordée aux mutualistes naît, quatre ans plus tard, la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF), ou Mutualité française. Dès lors, cette dernière se fait le porte-parole des mutualistes auprès des pouvoirs publics, et ce en toute liberté. Cela ne sera pas toujours facile à certains moments, le plus difficile étant certainement celui des années sombres du régime de Vichy. Pourtant, en fin de compte, la Mutualité saura comprendre que, même dans ces circonstances dramatiques et périlleuses, il ne faut pas transiger avec ce principe essentiel qu'est la liberté. Cela est d'autant plus malaisé que Vichy, mais aussi de nombreux régimes qui l'ont précédé, ont été, on l'a dit, très réservés à l'égard des mutualistes. Un tel état d'esprit ne s'estompe véritablement qu'après 1945.

C'est pourquoi les mutualistes sont très attachés à la notion de liberté. Ils le sont d'autant plus que, défenseurs depuis l'origine de ce que l'on appelle aujourd'hui la protection sociale, d'abord dans le domaine de la maladie, ils ont toujours organisé leur action sur la base d'une démarche libre et volontaire. La protection sociale et les différents autres acteurs qui y interviennent ont aussi beaucoup changé depuis deux siècles. La Mutualité française a dû s'adapter à tous ces changements. Elle devait impérativement le faire, sinon elle aurait certainement disparu comme ce fut le cas dans plusieurs pays d'Europe, notamment la Grande-Bretagne où la Mutualité fut pourtant très puissante du XIX^e siècle jusqu'à la Première Guerre mondiale.

Mais, au-delà des mutations immenses qu'a connues la société française durant deux siècles et auxquelles la Mutualité a dû répondre, cette dernière

n'a jamais transigé sur cette notion fondamentale qu'est la liberté. La Mutualité s'est en effet organisée durant toute cette période sur la base du regroupement de femmes et d'hommes qui ont décidé de leur engagement en toute liberté : cette liberté, ils entendent la garder.

DÉMOCRATIE

Agir librement ne peut se faire que dans un cadre démocratique où les mutualistes définissent, par eux-mêmes et en toute responsabilité, leur action. Depuis la Révolution se sont succédé de nombreux régimes politiques. Les mutualistes ne sont pas indifférents aux évolutions de la société car ils savent qu'elles les concernent. Aussi y participent-ils activement dans le domaine qui est le leur, d'abord celui de la maladie. Mais ils l'ont toujours fait et continuent de le faire en définissant leur action collective dans un cadre démocratique.

Cette notion est défendue par les premiers mutualistes dès la veille de la Révolution et constitue un des principes de leur action durant la première moitié du XIX^e siècle. La démocratie est ensuite « confisquée » par Napoléon III qui organise la « mutualité impériale », confie la direction des sociétés de secours mutuels aux notables, cependant que les sociétaires de base n'ont plus droit ni à la parole ni aux décisions. Mais ce contrôle antidémocratique est bientôt remis en cause par les mutualistes qui se rapprochent de la III^e République à partir des années 1880 à la condition, décisive, qu'ils puissent conduire leurs activités de façon démocratique. Ils parviennent bientôt à leurs fins et n'ont cessé, depuis, d'agir ainsi.

Bien évidemment, la pratique de la démocratie a beaucoup changé durant ces deux siècles. Entre la petite société d'antan où tout le monde se connaissait et les énormes structures, le plus souvent régionales, qui se mettent en place aujourd'hui, l'écart semble considérable. Pourtant, il l'est moins qu'il n'y paraît. En effet, au-delà de toute nostalgie relative à un âge d'or – mais qui n'a jamais existé –, l'histoire de la Mutualité montre que la démocratie n'est pas un luxe, qu'elle n'est pas un « supplément d'âme ». Elle constitue au contraire un principe essentiel de l'action mutualiste parce qu'elle permet au plus grand nombre de participer à l'action. Toute l'histoire de la Mutualité montre qu'elle n'a cessé de mettre en œuvre la démocratie la plus large, en particulier à partir du début du XX^e siècle grâce aux moyens offerts par la grande presse : les mutualistes ont parfaitement compris que faire parler d'eux dans les journaux était la meilleure des « réclames », comme on disait alors. Aujourd'hui, la démocratie peut et doit être développée dans le cadre des nouveaux moyens offerts par l'informatique et Internet.

SOLIDARITÉ

L'action mutualiste repose fondamentalement sur la solidarité. La Mutualité a décliné cette notion sous les formes les plus diverses. Elle la met en pratique, d'abord de façon très fragile, au XIX^e siècle, alors que l'État brille par son absence dans le domaine de la protection sociale. La Mutualité est alors pratiquement la seule à intervenir pour soulager comme elle le peut, de façon solidaire, la situation faite au monde du travail. Il faut attendre la fin du XIX^e siècle pour que l'État commence à s'engager sur le terrain de la protection sociale, à travers une législation et des réformes très hésitantes. Mais en ce domaine, la Mutualité a commencé à intervenir bien avant. Depuis déjà plusieurs décennies, plus précisément depuis le Second Empire, la Mutualité est devenue en France un acteur incontournable dans le domaine de la santé. Aussi l'État en prend-il acte avec la Charte de la mutualité qui, votée en 1898, confie aux mutualistes la prise en charge du domaine de la maladie. Dès lors, ces derniers vont développer dans toute la France un réseau de plus en plus important d'œuvres sociales.

Mais il est vrai que cette intervention croissante de l'État dans la protection sociale sera source de nombreux débats chez les mutualistes. Depuis un siècle, un des défis majeurs de la Mutualité est d'avoir poursuivi la prise en charge de la solidarité en tenant compte du rôle grandissant de l'État sur ce terrain. Cette évolution est symbolisée par trois lois : celle de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes (ROP), celle de 1930 sur les assurances sociales et celle de 1945 créant la sécurité sociale. En 1910, les mutualistes sont quatre millions mais les ROP couvrent au mieux trois millions d'assurés. À la fin de la décennie 1930, les mutualistes sont près d'une dizaine de millions et ceux qui cotisent aux assurances sociales à peu près le même nombre. Enfin en 1945, il y a en France quinze millions de mutualistes. Aussi l'État comprend-il très vite que la Mutualité doit avoir sa place, toute sa place dans le nouveau système. C'est pourquoi il donne aux mutualistes un rôle important à travers la loi Morice qui, en 1947, reconnaît aux mutuelles de fonctionnaires le droit de gérer « leur » sécurité sociale.

Aujourd'hui, l'engagement mutualiste en faveur d'une protection sociale toujours meilleure contrebalance largement les carences de l'intervention des autres acteurs sociaux et d'abord de l'État : en effet, depuis deux grandes décennies, ce dernier se désengage de la sécurité sociale. C'est dire que, plus que jamais, la solidarité reste un principe essentiel de l'action mutualiste.

INDÉPENDANCE

Depuis ses origines, la Mutualité s'est déclarée « neutre » à l'égard de l'État

mais elle l'est aussi vis-à-vis des partis politiques et des syndicats. Cela signifie qu'elle a toujours voulu mener son action selon ses principes, par elle-même et sans jamais entrer dans le jeu des luttes politiques. Bien lui en a pris. Alors que la vie politique est le plus souvent scandée par le court terme, par la dictature de l'urgence, la protection sociale ne peut qu'être pensée et pratiquée dans le long terme. Les gouvernements, les régimes politiques passent, la Mutualité reste.

Cela ne veut pas dire que la Mutualité se désintéresse du politique. Elle peut d'autant moins le faire que les choix imposés par la protection sociale relèvent d'abord de la décision politique, comme l'a montré toute l'histoire et comme on le voit encore aujourd'hui. La Mutualité le sait bien, d'autant qu'il lui est parfois arrivé d'être interpellée par le politique. Elle a donc dû répondre à cette demande. Ainsi, les bonnes relations que les mutualistes entretiennent avec la République radicale à la Belle Époque ne les empêchent pas d'être très vigilants pour tout ce qui concerne leur indépendance.

En 1967, la Mutualité a décidé de remplacer la notion de neutralité par celle d'indépendance ; il y a là le désir d'une plus grande ouverture aux autres acteurs sociaux. Quelques années plus tard, la Mutualité française rencontrait officiellement et pour la première fois de son histoire les organisations syndicales : CFDT, CGT et FO. Ainsi était mis fin au long schisme remontant au Second Empire au sein du mouvement social français entre ceux qui revendiquent et ceux qui prennent en charge ; ou, pour dire les choses autrement, entre les mutualistes et bientôt les syndicalistes. Ce fossé constitue un élément fondamental de l'histoire sociale de notre pays et, par son intensité comme par sa durée, il n'a pas d'équivalent en Europe. Ses conséquences se font encore sentir aujourd'hui et donnent aux mutualistes français des responsabilités internationales exceptionnelles, à l'heure où la lutte pour un statut mutualiste européen est une tâche indispensable. Quoi qu'il en soit, personne ne peut dicter leur conduite aux mutualistes

CONCLUSION

Liberté, démocratie, solidarité, indépendance sont bien les principes qui constituent le fondement de l'action mutualiste. Ces principes forment un tout, ils constituent le « carré magique » qui doit guider l'action des mutualistes. Ils ne peuvent être dissociés ni séparés : que l'un de ces principes soit bafoué et tout l'édifice s'effondre. De la Révolution à la société d'Internet, les changements sont considérables. En 1789, la société française était rurale à 85 %. Le basculement se produisit en 1930 où le nombre de citoyens égala celui des personnes vivant à la campagne. Aujourd'hui, le nombre de « ru-

raux » vivant dans la société française est de l'ordre de 5 %. Pendant longtemps, l'on a cru à une montée inexorable du salariat dans la société. Depuis les années 1980, on sait que cette progression a ses limites. Sur un autre plan, on vit aujourd'hui beaucoup plus longuement, en raison des progrès fantastiques de la médecine. Mais évidemment, tout ceci a son prix.

Par ailleurs, le cadre européen, dont les premières formes d'organisation ont vu le jour en 1957 avec le Traité de Rome, constitue aujourd'hui une donnée incontournable à laquelle ne peut échapper la protection sociale. Les mutualistes avaient pressenti cette dimension internationale avant même la Première Guerre mondiale, puis ils ont su continuer d'y réfléchir, tout en harmonisant leur gestion des assurances sociales durant l'entre-deux-guerres. Au sortir du second conflit mondial, les mutualistes français furent à l'initiative de la création de l'Association internationale de la Mutualité (AIM). L'histoire donnait en effet à leur mouvement une importance et une responsabilité particulière dans la protection sociale : elle fut déclinée d'abord à l'échelle européenne, puis bientôt internationale. Aujourd'hui l'AIM est un des outils qui permet d'avancer en ce sens. Les mutualistes français savent aussi qu'ils sont une des composantes des mouvements d'économie sociale. Ils ne sont donc pas seuls et, sans verser dans l'angélisme, ils doivent considérer l'avenir avec optimisme.

En conclusion, on voit combien nous vivons aujourd'hui dans des sociétés différentes de celles du passé. Il serait facile de multiplier les exemples qui illustrent ces immenses mutations. Pourtant liberté, démocratie, solidarité et indépendance, ces quatre principes restent toujours valables. Toute l'histoire le montre, ces principes ont été et sont encore soumis à une adaptation incessante. Il n'est pas question de transiger avec eux et le vrai défi qui se pose aux mutualistes est de savoir comment les mettre en œuvre. Mais l'histoire en témoigne, depuis deux siècles la Mutualité a toujours su s'adapter. Ce qu'elle a réalisé pendant une si longue période, elle saura encore le faire. Pourquoi n'en serait-elle en effet pas à nouveau capable ? Tout son passé plaide pour son avenir.

contact

mdreyfus@wanadoo.fr

Historien, directeur de recherche au CNRS-Centre d'histoire sociale de l'université Paris-1, Michel Dreyfus a consacré plusieurs ouvrages à l'histoire de la Mutualité, dont *Liberté, égalité, mutualité, Mutualisme et syndicalisme en France (1852-1967)* (Éd. de l'Atelier, 2001) et *Les Femmes et la Mutualité* (Éd. Pascal/Mutualité française, 2006). Il a aussi publié une *Histoire de la CGT* (Éd. Complexe, 1995) et, en collaboration, une *Histoire des assurances sociales en France* (PUR, 2006).