

LE MUTUALISME, FERMENT DU SOLIDARISME REPUBLICAIN

PAR

Bernard GIBAUD

Chargé de recherche (Mutualité Française)

La Mutualité ne pouvait manquer son rendez-vous avec une République désireuse de réconcilier les termes du triptyque révolutionnaire, dont Eric Hobsbawm a pu dire que “liberté, égalité, fraternité” exprimaient “*une contradiction plus qu’une association*”¹ depuis les origines. La pratique mutualiste fondée sur l’organisation de l’entraide, par la combinaison des logiques individuelle et collective, correspondait trop bien aux projets solidaristes des républicains, dans le domaine social, pour que la rencontre ne se produise pas. Encore faut-il y voir davantage un mariage de raison que l’expression d’un coup de foudre. Si la Mutualité et la République ont donné l’image d’un couple uni, au point que le Président Loubet portait le titre de “premier mutualiste de France”, on ne saurait ignorer les soupçons et les malentendus qui ont marqué leur union. Par conséquent, dissiper l’imagerie sulfureuse que renvoient les discours officiels, ne contredit nullement notre propos initial sur la place éminente tenue par la Mutualité dans la quête solidariste. Il convient, simplement, de prendre la mesure du caractère ambivalent de ces relations. La mise à jour des contrastes s’avérant d’autant plus nécessaire, que certains dispositifs de solidarité sociale adoptés par les gouvernements de la république, portent la trace de ces objections réciproques.

1. Eric J. Hobsbawm, *L’Ere des révolutions*, 1988, p. 307.

Une tutelle étatique persistante

A dire vrai, l'expérience séculaire avait conforté la défiance des mutualistes à l'égard des diverses formes de pouvoir étatique. Sous l'Ancien régime, les diverses autorités monarchiques n'auront de cesse de rappeler le caractère illicite des groupements de travailleurs, quelle qu'en soit la nature. Un arrêt du parlement de Paris du 12 novembre 1778 fixe même le seuil d'illégalité, au plan des rencontres entre gens de métiers, chez les taverniers, les cabaretiers et les limonadiers, à plus de quatre compagnons. Après l'interdit Le Chapelier, visant prioritairement les coalitions, mais aussi, toute modalité d'entraide collective, la situation des institutions de prévoyance est demeurée incertaine pendant le premier XIX^{ème} siècle, sans, toutefois, connaître le dur régime coercitif appliqué aux mutuelles pré-syndicales.

La parenthèse de la liberté associative ouverte par la Révolution de février rapidement refermée, l'État rompt, cependant, avec l'indifférence sociale et instaure un nouveau type de relations avec le mutualisme. La Deuxième République, puis le Second Empire lui accordent son premier statut juridique. Cette reconnaissance institutionnelle a un prix pour la Mutualité, celui de devenir un élément régulateur de la question sociale, au risque d'être perçu, aux yeux du monde du travail, non sans raisons, comme une version douce d'un dispositif anti-ouvrier. De fait, l'instrumentalisation des groupements mutualistes contribue à modifier profondément le paysage social français. Elle consacre la rupture durable, du moins jusqu'au milieu des années 1960, entre activités de prévoyance et de résistance, entre mutualité et syndicalisme ; processus de divorce dont notre pays, soulignons-le, détient l'exclusivité en Europe. Il convient de noter que cette séparation est à l'œuvre précocement, en raison d'une application tenace de la loi Le Chapelier. Pour obtenir le droit de se réunir, les sociétés déclarent, souvent dans leurs statuts, comme ceux de la mutuelle des gantiers de Grenoble (1803), première grande mutuelle professionnelle, "*observer fidèlement la loi du 14 juin 1791*"². De fait, une partie, probablement la majorité, des sociétés de secours mutuels consacrent, exclusivement, leur activité à l'organisation des secours en cas de maladie, en raison de ce contrôle vigilant des autorités politiques, économiques et religieuses.

L'intervention étatique, après 1848, donne naissance à deux orientations connexes, de longue portée, pour le développement de la Mutualité, mais aussi pour la mise en œuvre du concept de solidarité dans le champ de la protection sociale. Il s'agit en premier lieu du principe de séparation des risques sociaux adopté par la Seconde République. "*A chaque institution, son caractère, son but, sa destination*", dit Jean-Baptiste Ferrouillat, au nom du Comité du travail, en 1849, à l'occasion du débat ouvert par la proposition de Waldeck Rousseau d'instituer un système global de caisses de prévoyance. Le rapporteur affirme : "*C'est à tort selon nous, qu'il a essayé de fonder dans une même institution les secours temporaires à distribuer en cas de maladie, d'accidents, et les ressources à assurer à l'ouvrier pour ses vieux jours.*"

2. Archives Nationales, AD/XIV/12.

*Poursuivre en même temps deux buts aussi distants l'un de l'autre, c'est s'exposer à les manquer tous les deux*³. Les règles actuarielles qui interdisent de garantir les risques maladie et vieillesse, le court et le long terme, par les mêmes organismes, doivent structurer l'intervention de l'Etat.

Un mouvement interclassiste

Dans le sillage de cette division sociale et institutionnelle, le Second Empire confie, de fait, par le décret de 1852, la charge de l'assurance-maladie volontaire à la Mutualité. En raison de ces deux impulsions, le contenu et les formes de la pratique solidaire des associations d'entraide sont profondément renouvelés. D'institution exclusivement ouvrière, avant 1848, la Mutualité devient interclassiste, à la fin de l'Empire. Les sociétés approuvées dans lesquelles les employés, les cadres, les enseignants et surtout les membres des professions libérales, du commerce et de l'industrie pèsent désormais de façon déterminante, représentent les deux tiers de l'ensemble des effectifs mutualistes, les mutuelles ouvrières en cours de mutation vers la forme syndicale constituant pour l'essentiel le tiers restant. Pour les acteurs de ce mouvement, en voie de formation, aux plans doctrinal et organisationnel, la Troisième République naissante apparaît comme la terre promise, celle de la libération juridique et du passage d'une position captive à un statut partenarial. Certes, les classiques préoccupations sécuritaires constituent un puissant facteur de rapprochement, comme le montre le dialogue entre le député Auguste Burdeau et le ministre de l'Intérieur, Jean Constans, à la veille de la première manifestation du 1er mai 1890 : *« Nous serons débordé dans quelques années, fit remarquer M. Constans, si nous n'opposons pas aux amis du chômage et des grèves la ligue des vrais travailleurs.*

- Cette ligue est déjà formée, répondit le député de la deuxième circonscription de Lyon. C'est à la mutualité qu'il faut adresser un appel, en la favorisant par des subventions.

*- J'allais exprimer la même pensée, ajouta le ministre*⁴.

Mais on ne saurait en rester à cette fonction pare-feu. Le rôle dévolu au mutualisme est plus riche et plus complexe, dans une période de transition, d'une gestion localisée de la question sociale à une gestion plus nationale. La doctrine et la pratique mutualiste offrent un précieux concours aux républicains désireux d'ouvrir une troisième voie, entre l'individualisme libéral classique et l'assurance obligatoire de Bismarck. Précisément, la question clé de l'obligation constitue l'un des plus solides terrains de convergence entre les deux parties. Waldeck Rousseau exprime parfaitement cette connivence, quand il dit : *« l'obligation, oui, mais la liberté de s'acquitter de cette obliga-*

3. Rapport n° 893 au nom du Comité du Travail, sur les propositions des citoyens Waldeck-Rousseau et Rouveure, ayant pour objet l'institution de caisses de secours mutuels et de prévoyance, par le citoyen Ferrouillat, séance du 19 février 1849.

4. Jules Arbour, *Histoire de seize ans*, 1907, p. 135.

tion dans les mains des sociétés de secours mutuels”⁵. La société française demeure, au tournant du siècle, dans l’ère du “petit”, - le “petit” propriétaire, la “petite” entreprise- contexte nourrissant la propension à s’arrêter au milieu du gué, du fleuve solidarité. La formule mutualiste s’avère d’autant plus conforme aux exigences du temps qu’elle répond pleinement à l’impératif, inséparable de l’idée solidariste, celui de concilier liberté et solidarité, en posant entre autres, les fondements et les limites de l’intervention de l’Etat. Quand Emile Cheysson, présente, ainsi, à la tribune du congrès international des accidents du travail, les termes du choix en matière de prévoyance : “à la race germanique la solution autoritaire basée sur le socialisme d’Etat ; à la race latine, la solution libérale basée sur le patronage et la liberté”⁶, il inclut, bien évidemment, dans la seconde option la mutualité pour laquelle il montre un intérêt soutenu.

La longue attente mutualiste

Il reste, qu’en dépit du discours bienveillant des milieux officiels, surtout après la crise boulangiste, la Mutualité devra attendre quatorze années après le syndicalisme ouvrier pour obtenir sa libération juridique. Comment expliquer un tel décalage ? A la différence des syndicats, “eux nés républicains”⁷, selon l’expression de Madeleine Rebérioux, un soupçon de cléricisme, relativement injustifié d’ailleurs, pèse sur les groupements mutualistes. Jean-Baptiste Duroselle estime que la mutualité catholique n’avait pas réussi, à la fin de l’Empire, “à entamer la masse ouvrière”⁸. Les jeunes catholiques reconnaissent eux-mêmes à leur second congrès, en 1904, qu’ils “se sont laissés quelque peu distancer dans le mouvement mutualiste... et que les francs-maçons tendent de plus en plus à s’en emparer”⁹.

La cause du retard de la législation sur la mutualité semble davantage résider dans le manque de confiance, que leur capacité gestionnaire inspire aux autorités. Léon Say, adepte déclaré du libre-échangeisme et néanmoins partisan convaincu de la Mutualité, nous donne la clé de cette longue attente, quand il écrit à l’approche du vote de la Charte mutualiste : “Peut-être est-il avantageux qu’on n’ait pas abouti plus tôt”¹⁰. Pour la raison, précise-t-il, que le fonctionnement des sociétés de secours mutuels, repose encore trop largement sur le caractère généreux, mais incertain, de l’œuvre, au détriment des principes de l’assurance. Les dispositions du décret napoléonien de 1852, que

5. J. Lefort, *Les caisses de retraites ouvrières*, T. 1, 1905, p. 315.

6. *Premier Congrès international des accidents du travail*, 1889, T. 2, p. 352.

7. Madeleine Rebérioux, “Premières lectures du congrès de 1883”, in *Prévenir*, n° 9, 1984, p. 85.

8. Jean-Baptiste Duroselle, *Les débuts du catholicisme social en France jusqu’en 1870*, 1951, p. 548.

9. Bernard Gibaud, *De la mutualité à la Sécurité sociale, conflits et convergences*, 1986, p. 77.

10. Léon Say, *Bulletin du comité permanent du congrès international des accidents du travail et des assurances sociales*, T. 6, 1895, p. 1.

Léon Say avait pourtant qualifié, quelques années auparavant, de “*législation de servitude*”¹¹, constituant un moindre mal, en comparaison des catastrophes financières que pourrait engendrer “*l'imprévoyance des institutions de prévoyance*”¹², selon la formule connue d'Emile Cheysson. La maîtrise du savoir actuariel est, alors, considérée comme un critère fondamental de légitimité dans le champ de la solidarité.

La république assurantielle

A l'heure du tournant social de la fin des années quatre-vingt, l'assurance, cette technologie du risque comme la définit François Ewald, fait l'objet d'un large engouement dans les milieux officiels et réformateurs. On y voit l'instrument idéal pour résoudre, sinon la question sociale dans son ensemble, du moins sa dimension protection. L'assurance, qui repose sur des groupes et induit un certain niveau de socialisation des risques, semble réaliser le miracle de concilier l'inconciliable : l'individuel et le collectif. C'est ainsi que les institutions d'assurances privées détiennent une position éminente dans le domaine le plus explosif pour les relations sociales, celui des accidents du travail. Avant même le vote de la loi du 9 avril 1898, l'un des plus beaux fruits du solidarisme, qui substitue la notion de risque professionnel à celle de faute, en matière d'accidents du travail, les compagnies privées assurent un peu plus de 50% de la masse salariale susceptible d'être assujettie à la loi. Si l'on ajoute que les entreprises commerciales d'assurances semblent avoir été les premières à utiliser, à des fins publicitaires¹³, le principe de solidarité, avant qu'il ne devienne une valeur phare du mouvement social, on mesure le danger de confusion qui pèse, alors, sur les activités d'entraide mutuelle.

De fait, dans la dernière décennie du XIX^{ème} siècle, les tentatives publiques et privées visant à assimiler les institutions mutualistes au pôle marchand de la prévoyance, sous le couvert de complémentarité et de scientificité ont été incessantes. Ce sont les mêmes “hommes carrefours” : Hippolyte Maze, Emile Cheysson, Léon Say et Paul Guieysse, notamment, qui créent, en 1890, à un mois d'intervalle, l'Institut des actuaires français avec le concours des directeurs des grandes compagnies d'assurances et la Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité, dans le but de donner une structure nationale au mutualisme. Nombre de réformateurs sociaux siègent, indistinctement, dans les conseils d'administration des compagnies et des mutuelles. Les entreprises d'assurances contre les accidents et sur la vie ne figurent-elles pas dans les pavillons d'économie sociale des Expositions universelles, sur le même pied que les autres institutions de prévoyance ? Louis Fontaine, actuaire de la Caisse des dépôts et consignations, affirme dans son rapport sur la mutualité, à l'Exposition de 1889, “*il n'y a pas de*

11. Léon Say, *Revue de la prévoyance et de la mutualité*, T. 1, 1890-1892, p. 5.

12. Emile Cheysson, *L'imprévoyance dans les institutions de prévoyance*, 1886.

13. François Ewald, *L'Etat providence*, 1986, p. 185.

différence essentielle entre les compagnies d'assurances et les sociétés de secours mutuels". Tout au plus concède-t-il "*une différence accidentelle. Les compagnies font le commerce des assurances*"¹⁴.

La mutualisation du discours républicain

Finalement, phénomène rarement mis en évidence, pour de multiples raisons, dont l'analyse reste à faire, l'interférence du marchand et du non-marchand ne cesse de parcourir l'histoire de notre système de solidarité sociale. Mais interférence ne signifie nullement indifférenciation, estiment les mutualistes. Les efforts qu'ils déploient pour affirmer une identité fondée sur une conception extensive de la solidarité, dans un cadre non-lucratif, gagne progressivement un soutien important dans les rangs républicains.

La Charte de la Mutualité, votée en 1898, consacre, provisoirement, l'abandon des tentatives de banalisation commerciale et confirme l'assurance-maladie comme terrain privilégié de l'action solidaire de la Mutualité. En favorisant l'accès d'une part significative, quoique minoritaire, des milieux populaires à des soins de qualité et en rééquilibrant la relation médecin/patient, la pratique mutualiste s'impose comme un instrument efficace de médicalisation sur une large échelle. Le discours officiel des autorités républicaines propose un rôle, plus ambitieux encore, pour la Mutualité. Paul Deschanel ne proclame-t-il pas que "*l'Etat français doit devenir une vaste société de secours mutuels*"¹⁵. Léon Bourgeois, l'un des maîtres à penser du mouvement solidariste, s'exclame lors de la création de la Fédération nationale de la mutualité française, en 1902, création à laquelle il a pris une part décisive : "*c'est l'instrument à l'aide duquel sera réalisée la véritable réforme sociale*"¹⁶.

L'écart demeure, toutefois, considérable entre les louanges prodigués par les élites républicaines, notamment à l'occasion des gigantesques banquets, dont l'époque est fertile, et la réalité des décisions gouvernementales. Les rigoureux principes républicains de la division des risques et du pluralisme institutionnel de leur gestion demeurent scrupuleusement respectés. Non seulement, la loi du 9 avril 1898, le premier "noyau de Sécurité sociale"¹⁷, selon l'expression de Jean-Jacques Dupeyroux, confie, de fait, la couverture du risque accident du travail aux institutions commerciales d'assurances, mais de plus, le système des retraites ouvrières et paysannes, institué en 1910, échappe en grande partie à la Mutualité, qui avait cru pouvoir en être l'agent exclusif. Il est à noter, d'ailleurs, que le relatif échec, ultérieur, de cette première expérience d'obligation sera mis au compte, à tort, de cette défiance. Prenant appui sur l'autocritique de l'auteur de la loi, René Viviani qui avait déclaré :

14. Louis Fontaine, *Exposition universelle de 1889, rapport général*, p. 383.

15. In Dr. G. Sabatier, *Médecine et mutualisme*, 1906, p. 75.

16. In Léopold Mabileau, *Deux discours de Léon Bourgeois*, 1903, p. 11.

17. J. J. Dupeyroux, *Sécurité sociale*, 5ème édition, 1973, p. 48.

“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”¹⁸, celle-ci obtiendra entière réparation, vingt ans plus tard, dans le cadre des Assurances sociales.

La solidarité, sentiment républicain, relève à coup sûr des catégories de la morale, notamment par sa référence à la notion de dette originelle. La longue tradition d’entraide mutuelle des groupements de prévoyance participe pleinement à l’épanouissement de cette vertu républicaine. On aurait garde, toutefois, d’en méconnaître les fondements assurantiels. Le processus de solidarisation déterminée par le froid calcul actuariel, pour le service de finalités lucratives est au cœur de la régulation sociale. Force est de constater que la période de l’édification républicaine est aussi celle de l’institutionnalisation durable d’un système mixte de protection sociale, constitué par deux pôles antinomiques, marchand et non marchand.

Si la Mutualité, à l’unisson des couches sociales et des courants d’opinions dominants de la société française d’avant 1914, a pu apparaître comme un frein pour l’adoption de la formule la plus solidaire, celle de l’assurance sociale obligatoire, que défendaient Jaurès et Vaillant, elle a, en revanche, exercé une influence déterminante, à la fois pour préserver une large partie du domaine sanitaire et social de l’effet pernicieux des mécanismes du marché et pour favoriser l’émergence de la notion de responsabilité individuelle dans la prise en charge de la maladie et dans la promotion de la santé. C’est à cette fonction de pionnier de la solidarité sociale que le législateur de 1945 a voulu rendre hommage, lorsqu’instituant la Sécurité sociale, il s’est référé explicitement à la tradition mutualiste, dans un article de la loi¹⁹. Cela n’a pas été suffisant pour désarmer l’opposition de la Mutualité française, à l’égard d’une généralisation de la protection sociale obligatoire, qui la repoussait, sans trop de ménagements, dans les marges de la prévoyance libre et complémentaire.

Mais, cela est une autre histoire, qui ne saurait masquer l’apport effectif du mutualisme à la mise en œuvre d’une conception authentique de la solidarité, au temps de son âge d’or républicain.

18. R. Viviani, *Almanach de la Mutualité française*, année 1913, p. 75.

19. Article 9 de l’ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la Sécurité sociale.