

# HISTOIRE ET STRUCTURES DE L'ASSURANCE MALADIE

## I. L'assurance maladie est le produit d'une lente évolution

Comme nous l'indiquions en préliminaire, la Sécurité sociale et l'assurance maladie ont mis beaucoup de temps pour constituer un système vraiment organisé.

### A. Les prémisses de l'assurance maladie

Deux processus vont aller en parallèle : d'un côté un souci d'auto-organisation avec le principe mutualiste appuyé sur les sociétés de secours et d'entre-aide qui sera l'un des premiers fondements de l'universalité des systèmes sociaux ; de l'autre un souci de l'État de prévenir les désordres sociaux et donc de confier à des collectivités publiques étroitement contrôlées par lui le soin de remédier aux situations les plus pénibles via un système allocataire.

D'un côté un principe dynamique fondé sur la notion d'assurance contre un risque ; de l'autre une idée de protection sociale. Or, dans l'esprit des « républicains bourgeois » de la fin du

XIX<sup>e</sup> siècle, sacrifier indifféremment à l'une ou l'autre de ces notions signifie aussi, voire surtout, se prémunir des désordres sociaux perçus comme autant de menaces pour l'ordre établi.

L'assurance maladie trouve d'abord son fondement dans la notion d'entre-aide et de secours mutuel. Au départ, ce type de solidarité relève pour l'essentiel de la corporation. On se souvient en effet que la loi Le Chapelier datant de 1791 avait proscrit toute forme d'association ouvrière dans le travail afin de respecter le principe de « liberté du travail » posé dans la Déclaration de l'homme et du citoyen. Partant de là, seules des sociétés à fondements solidaristes ou philanthropiques ont pu « corporativement » se développer. Il s'agit alors d'un mélange subtil entre solidarité sociale consentie entre membres d'un groupe et aussi risque d'assurance pour la maladie ou pour une pension pour les vieux travailleurs.

Dans cette optique, les mouvements ouvriers, et notamment ce qu'on a coutume d'appeler le « socialisme utopique », ont joué un très grand rôle. L'adjectif « utopique » ne semble guère flatteur, mais il venait de ses détracteurs marxistes qui usaient de ce qualificatif avec un dessein clairement péjoratif. Ce qui est, notons-le au passage, d'une sévérité parfaitement injustifiée puisque ce socialisme de phalanstère, rarement liberticide à la différence de ses détracteurs, a pourtant produit des réalisations concrètes qui serviront de matrice à bien des progrès ultérieurs. Mais il y avait entre ces deux courants du socialisme une opposition de principe. Les marxistes voyaient dans les sociétés de secours mutuel une sorte « d'emplâtre sur la jambe de bois » d'un capitalisme résolument condamné selon leurs analyses dans ses contradictions internes. Ce « solidarisme » devenait donc, à leurs yeux, une façon de mieux faire supporter par les masses ouvrières l'exploitation capitaliste, et donc de retarder son inéluctable chute. Pour les socialistes dit « utopiques » au contraire, cette forme d'action était autant de bienfaits immédiats pour les travailleurs, bienfaits qui ne se refusaient pas ; et

d'ailleurs, l'obtention de ces bienfaits n'avait rien d'un octroi mais n'excluait nullement, au contraire, les luttes ouvrières pour y parvenir. On observera que presque toujours l'entre-aide était simplement temporaire et n'offrait pas de service à long terme. Ce qui s'explique facilement par la faiblesse des cotisations, la capacité contributive des membres étant souvent trop faible.

C'est ainsi que le socialiste Fourier, ministre de la II<sup>e</sup> République et promoteur des fameux ateliers nationaux, n'est pas sans influence sur la loi du 15 juillet 1850 sur les sociétés d'entre-aide et de secours mutuel. Cette loi sera confortée par le décret loi du 26 mars 1852. Ce « mutualisme », on le comprend, est le fait d'une volonté individuelle d'adhésion. Il ne suppose aucun caractère obligatoire, et moins encore universel. Ces « mutuelles » ne sont d'ailleurs pas regardées toujours avec faveur par les gouvernants et les possédants de la classe dirigeante d'alors. Elles sont en effet toujours suspectes d'être un support déguisé de contestation syndicale. Or, les syndicats sont alors interdits. Mais elle recueille le soutien de certains mouvements chrétiens progressistes qui connaissent d'ailleurs plus d'une difficulté avec leur hiérarchie ecclésiastique ; et également même le soutien d'une frange éclairée du patronat sous l'influence en particulier de la franc-maçonnerie et des sociétés de républicains modérés.

Reste que ces sociétés de secours mutuel dont l'objectif est de venir en aide aux travailleurs malades, aux enfants et aux veuves, aux travailleurs âgés pour une pension de retraite illustrent parfaitement le besoin humain de prévoyance et de sécurité. Un seul exemple : on crée en 1857 la première pharmacie mutualiste à Lyon, à l'initiative de la société de secours mutuel des ouvriers de la soie. Son objectif est de « permettre que les ouvriers malades et dans le besoin puissent se procurer les potions médicinales propres à leur faire recouvrer la santé à des prix raisonnables ». Il est un fait que ces sociétés mutualistes sont bien la matrice qui va produire plus tard la

généralisation de la Sécurité sociale, et plus précisément pour ce qui nous préoccupe, celle de l'assurance maladie.

D'ailleurs, ces sociétés de secours mutuel foisonnent tant et si bien à cette époque, en tous lieux et en tous métiers, qu'en 1889, sous la III<sup>e</sup> République des Jules, on ne compte pas moins de 2 millions de membres dans ces sociétés.

Parallèlement, les dirigeants de la III<sup>e</sup> République comprennent l'intérêt d'un dispositif d'aide aux malades qui ne peuvent subvenir au coût des soins. De même, ils constatent la grande détresse de nombre de jeunes enfants, et la misère de certaines personnes âgées abandonnées à elles-mêmes. Mais en républicains modérés, ils demeurent suspicieux vis-à-vis de ces sociétés mutuelles accusées sempiternellement d'être des foyers du socialisme naissant et un nid de contestation syndicale. D'où leur choix de confier ces charges à des collectivités publiques sur lesquelles l'État pourra exercer son étroit contrôle. C'est ainsi que l'on confie aux départements via la loi du 15 juillet 1893 le soin d'organiser un dispositif d'aides médicales pour les plus démunis. La loi du 10 août 1871 qui confie les exécutifs départementaux aux préfets permet donc sans risque à l'État de contrôler toutes ces dépenses. Et partant de là de contrebattre les prémisses du « socialisme municipal » tant célébrées par Jean Jaurès. Au passage on note que l'on glisse avec ces textes de loi de la notion d'assurance sociale vers celle de protection sociale, avec la mise en place d'un filet protecteur pour les plus démunis sans aucun lien précis avec le travail.

On le comprend, il s'agit d'un dispositif de prise en charge des malades qui agit selon des conditions de ressources ; il n'a rien d'universel et même d'obligatoire puisque la personne peut à la limite le refuser. Il s'agit bien d'une logique sociale, mais sélective. On peut rattacher dans le même type de philosophie la loi de 1904 pour l'aide sociale à l'enfance et celle du 14 juillet 1905 pour les personnes âgées.

Tout ceci n'empêche nullement les idées solidaristes de progresser.

Sur la pression des sociétés de secours mutuel, le Parlement vote une loi du 1<sup>er</sup> avril 1898 qui sera à la fois le texte fondateur du mouvement mutualiste mais aussi un des fondements de l'universalisme ultérieur. Ce texte est important car il permet au mouvement mutualiste d'avoir officiellement pignon sur rue. Il autorise en effet ces sociétés à fonder des dispositifs permanents en tous domaines aussi bien dans le domaine des retraites, de l'assurance vie, de l'assurance décès et accident. Mais, plus proche de ce qui nous préoccupe, ces sociétés sont autorisées à fonder des établissements de soins, des cliniques chirurgicales, des pharmacies mutualistes. Dans le même temps, il ne déplaît évidemment pas à une république fortement anti-cléricale de soutenir des dispositifs qui écartent quelque peu les religieux du soin, en particulier du soin hospitalier.

Le parallélisme des processus est consacré cette même année puisque quelques jours plus tard la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail instaure un principe **d'assurance obligatoire**. Ce qui est intéressant, c'est l'apparition du principe de risque professionnel à couvrir ; ainsi que le caractère obligatoire. Bref, un principe assurantiel certes, mais qui devient obligatoire. Ce mouvement se complète d'une loi du 5 avril 1910 qui institue un régime d'assurance vieillesse lui aussi obligatoire pour les paysans et ouvriers même si ce dispositif encore trop rudimentaire trouvera rapidement ses limites.

C'est la réintégration de l'Alsace et la Lorraine en 1918 qui conduit l'État français à mesurer l'écart de qualité existant entre les régimes de protection sociale allemands et français. L'Allemagne est certes vaincue, mais il est évident que son organisation surpasse, et de loin, la nôtre en ce domaine.

---

### Bismarck

Otto Von Bismarck est né en 1815 et mort en 1898. Après une carrière de parlementaire en Prusse et de diplomate, il devient chancelier de la Prusse en 1862 et unifie l'Allemagne autour de la Prusse notamment grâce à sa victoire à la bataille de Sadowa sur l'Autriche. Vainqueur de la France en 1870, il devient après le traité de Versailles chancelier du II<sup>e</sup> Reich en 1871 ce qui lui donne plus de pouvoirs encore. Il conduira une politique sociale active qui le pousse à mettre sur pied en 1880 et 1890 un véritable système de sécurité sociale, essentiellement pour contrebattre la montée des socialismes révolutionnaires dans son pays plus que par philanthropie. Le principe de cette assurance sociale est simple et se conçoit comme une logique « assurantielle » centrée sur le travail : il faut travailler pour cotiser à une caisse et c'est obligatoire ; cette cotisation aux caisses qui assurent totalement le financement se fait en fonction des revenus des assurés ; l'objectif principal est de compenser la perte des revenus du travail en cas de maladie ou d'accident au travail et accessoirement seulement de rembourser les soins médicaux.

---

En vérité, la France, instruite du mouvement spartakiste conduit dans l'Allemagne de la République de Weimar par Rosa Luxembourg et Karl Liebknecht, réalise que la politique visionnaire de Bismarck ne suffit nullement à entraver les vellétés révolutionnaires des marxistes dont le pays profond appréhende intuitivement les pulsions liberticides. Sans compter que la révolution d'octobre 1917, la création de la III<sup>e</sup> internationale sous l'impulsion de Lénine, l'éclatement de la SFIO au congrès de Tours en 1920, et la création avec la CGTU d'un syndicalisme frontalement révolutionnaire et communiste renforcent les

préventions des républicains modérés. Bref, on se méfie toujours de ces systèmes sociaux globaux, même si on en perçoit, d'évidence, l'impérieuse nécessité.

Tout ceci n'est pas sans influence sur le fait qu'il ne faudra pas moins de 10 ans pour venir à bout des lenteurs et obstructions parlementaires afin d'aboutir à un dispositif global d'assurances obligatoires par les lois du 5 avril 1928 et du 30 avril 1930. Ce système couvre les risques décès, invalidité, maternité maladie et vieillesse. Reste que ce dispositif est limité par un système de plafond de cotisation : on ne cotise de façon obligatoire que sous un plafond de revenu. De plus la loi de 1930, corrigeant pour partie celle de 1928, crée des exceptions qui limitent le caractère universel en divisant les populations couvertes. On y crée par exemple un régime spécial pour les agriculteurs. Quant à la possibilité introduite par la loi de 1930 pour les médecins de percevoir directement leurs honoraires sous une forme libérale alors que pourtant, ils sont dans cette situation de soins pour des assurés solvabilisés à 100 % par de l'argent quasi public, elle est plus que jamais d'actualité puisqu'elle perdure de nos jours. Bref, d'exceptions en limitations, on comprend bien que le dispositif n'est toujours pas universel.

Plus facile, car plus consensuelle, sera la loi du 11 mars 1932 sur les allocations familiales. S'agissant de la famille, un large consensus existe entre les forces politiques pour en faire un des principaux moteurs de la société, même si chacun ne fonde pas sur cette notion les mêmes espoirs. La généralisation du dispositif est opérée par un décret loi du 29 juillet 1939, à la veille des hostilités avec l'Allemagne. D'ailleurs, c'est le régime de Vichy qui, par une loi du 14 mars 1941 va créer un système d'allocation aux vieux travailleurs, mais seulement pour ceux qui ont été salariés. Donc une fois de plus, en dépit du caractère obligatoire, on demeure dans une veine sélective.

Ce qu'il importe de remarquer à ce stade, c'est que la notion d'assurance maladie n'est pas le moteur des progrès sociaux avant guerre. Le système hospitalier est largement dans les mains de logiques caritatives où les religieuses prennent souvent une part prédominante. La médecine de pointe est souvent hors les murs de l'hôpital ; les cliniques privées, y compris parfois mutualistes, jouant un rôle puissant.

Bref, comme il est si souvent de coutume dans ce pays en tous domaines, l'assurance maladie se constitue par couches et strates en empilage, sans rarement faire le ménage avec les structures existantes redondantes. Le besoin d'universalité est certes ressenti ; mais prédomine le souci de préserver des logiques d'adhésions volontaires plus proches de choix corporatistes.

Il faut donc attendre la libération en 1944 et l'influence bénéfique du programme du comité national de la Résistance pour voir s'accomplir un pas décisif vers les notions d'universalité pour un régime d'assurance maladie obligatoire.

### **B. Le grand mouvement de la réforme de 1945 et ses prolongements**

D'emblée, corrigeons l'idée reçue selon laquelle la réforme de 1945 aurait instauré un dispositif obligatoire et universel d'assurance maladie. En réalité, on va le voir, il faut attendre la loi du 27 juillet 1999 créant une couverture maladie universelle pour parvenir à ce résultat contre la maladie dans notre pays. Il est donc plus juste de dire que le mouvement de 1945 a engagé de façon irréversible le processus de généralisation en traçant une voie qui se définit dans 2 textes principaux.

En premier lieu, l'ordonnance du 4 octobre 1945 va créer un réseau coordonné de caisses locales centrées sur plusieurs organismes. Ce réseau voudrait devenir un dispositif unique mais ne peut cependant pas aboutir à l'unité administrative. On