

Les mutualités pendant la Première Guerre mondiale

1. Contexte

Bien que l'histoire des mutualités remonte au système de guildes au Moyen Age et qu'au 19^e siècle, des caisses d'entraide aient été fondées çà et là, certains facteurs sociétaux importants auraient donné lieu à la promulgation de la première loi sur les mutualités en 1894:

- une dépression économique à partir de 1873 qui a encore accru la pauvreté ;
- l'introduction de l'assurance maladie obligatoire en Allemagne en 1883 sous Bismarck ;
- une grande révolte des ouvriers en 1886.

Ces facteurs ont conduit à la prise de conscience que les interventions de l'Etat étaient inévitables. Une précédente loi sur la mutualité avait, il est vrai, déjà été promulguée en 1851, mais étant donné que les conditions pour être reconnue étaient si sévères, cela n'a eu presque aucun effet. Avec la **loi du 23/6/1894**, le mouvement mutualiste a connu **une énorme stimulation** dans les années précédant la Première Guerre mondiale par :

- la possibilité de reconnaissance légale des sociétés mutualistes (SM) avec la détermination de leurs tâches et la délimitation de leur terrain ;
- un assouplissement de la loi du 3/4/1851 relative aux fins autorisées et à l'administration des fonds ;
- la dissolution d'une SM ne pouvait désormais plus être exécutée que devant la justice ;
- l'Etat n'avait pas encore mis lui-même en place une protection sociale, mais déléguait cette tâche aux SM, un système qui est devenu connu comme « liberté subsidiée » ;
- par la modification de la loi du 19/3/1898, l'Etat pouvait désormais octroyer une aide financière aux mutualités avec un fond d'invalidité. L'objectif supplémentaire était pour l'Etat d'avoir plus de contrôle sur les mutualités et de les encourager à disposer d'une comptabilité sérieuse ;
- la possibilité pour les SM de se rassembler entre elles en unions et plus tard en unions nationales. Elles ont également reçu un soutien financier de l'Etat à cette fin. Les groupements au niveau communal, provincial et national ont permis également de proposer des services communs :
 - Déjà en 1886 : fondation de l'Union nationale neutre ;
 - 1906 : fondation de l'Union nationale chrétienne avec 57 unions ;
 - 4/2/1913 : fondation de l'Union Nationale des Mutualités Socialistes ;
 - 22/3/1914 : fondation de la « Ligue nationale des fédérations mutualistes libérales de Belgique » ;

Le résultat de la nouvelle loi a été une **forte croissance du nombre de SM et du nombre de membres**. Ce succès avait cependant également un revers, à savoir, une certaine sélection des risques. Etant donné que de nombreuses SM étaient structurées au niveau des usines et des paroisses, elles étaient confrontées à une concentration de risques au lieu d'une répartition. Etant donné que l'affiliation n'était pas encore obligatoire, c'était en effet surtout les ouvriers dont les risques étaient les plus élevés qui s'assuraient, ce qui a entraîné une lourde charge financière pour les SM.

Depuis le milieu du 19^e siècle et surtout avec l'élargissement du nombre de mutualités, **les mutualités ont été pleinement engagées dans la lutte politique et idéologique**. Au début de la Première Guerre mondiale, le terrain de jeu était réparti entre les mutualités chrétiennes, socialistes et libérales, en ce qui concerne les organisations réunies en ensembles idéologiques, les mutualités neutres et les mutualités professionnelles qui étaient liées aux entreprises.

Un autre changement dans la manière de penser s'est opéré la fin du 19^e, début du 20^e siècle lorsqu'**on a commencé à considérer que tout le monde avait droit à de bons soins de santé**. C'est ainsi que beaucoup de nouveaux hôpitaux sont nés de l'initiative privée.

Progressivement, **l'idée d'une assurance obligatoire** a gagné du terrain, également dans les cercles catholiques. En 1912, le gouvernement catholique a repris un projet de ses mutualités qui prévoyait l'assurance maladie obligatoire des travailleurs avec un revenu modeste, l'intervention du travailleur, de l'Etat et, dans une moindre mesure, de l'employeur ainsi que le maintien d'unions libres, séparées de mutualités¹. Des caisses régionales de l'Etat étaient prévues pour ceux qui ne voulaient pas s'affilier auprès des mutualités existantes. Les travailleurs dont le revenu était trop élevé pouvaient s'assurer volontairement. Des contre-propositions des mutualités socialistes et libérales (cette dernière du premier président de l'Union Nationale des Mutualités Libérales, Edouard Pecher, le 23/2/1922) n'ont pas été acceptées. Le projet du gouvernement a été approuvé le 8/5/1914 par la Chambre, mais n'a jamais atteint le Sénat à cause de l'éclatement de la Première Guerre mondiale.

2. Pendant la Première Guerre mondiale

Lorsque la Première Guerre mondiale a éclaté en 1914, la Belgique comptait, selon les évaluations, quatre mille mutualités avec au total environ un demi-million de membres². La Première Guerre mondiale a été une **période difficile pour les mutualités** qui ont eu des difficultés à poursuivre leurs activités normales.

Il faut en effet s'imaginer le contexte : une destruction continue des villes et des villages et donc de toutes les infrastructures, de nombreuses victimes de guerre et des réfugiés, une insécurité constante à tous les niveaux, surtout à celui de la vie en elle-même. Une dislocation de l'appareil de l'Etat et des activités économiques à cause des nombreuses destructions et de la mobilisation s'y ajoute. La nourriture, les moyens de transport et le matériel étaient revendiqués par l'occupant allemand, le taux de chômage était élevé et la population n'avait pas assez d'argent pour payer des cotisations, etc.

Bien entendu, cela a également eu sa répercussion sur les soins de santé et le fonctionnement des mutualités. Bien que beaucoup de mutualités aient dû interrompre leurs activités, elles n'étaient cependant pas toutes paralysées³. Elles ont pu continuer à fonctionner grâce à une intervention du **Comité national de secours et d'alimentation (CNSA)**. Ce comité était une initiative privée du banquier

¹ <http://www.kcgeschiedenis.be/pdf/bronnen/27Ziekenfondsen.pdf>, p. 950.

² <https://www.vnz.be/over-ons/historiek/>; <http://www.kcgeschiedenis.be/pdf/bronnen/27Ziekenfondsen.pdf>.

³ <http://www.kcgeschiedenis.be/pdf/bronnen/27Ziekenfondsen.pdf>, p. 950.

Emile Francqui et du grand industriel Ernest Solvay en octobre 1914 pour veiller à l'approvisionnement en nourriture et à sa répartition pendant toute la guerre ainsi que pour fournir l'aide aux réfugiés, aux sans-abris, aux chômeurs et aux orphelins de la guerre.

La nourriture était achetée via la *Commission for Relief in Belgium* (CRB), le programme d'aide américain à grande échelle⁴.

A partir de 1916, le CNSA a également subsidié le **service médico-pharmaceutique dans les mutualités agréées**. Une exigence du CNSA était que les membres de la famille profitent des avantages, une mesure qui a été maintenue après la guerre.

Toutes les mutualités n'ont cependant pas pu faire bon usage de cette aide : surtout les mutualités chrétiennes ne sont pas sorties indemnes de cette guerre.

Les activistes qui avaient collaboré avec l'administration allemande ont promulgué une loi en 1918 qui rendait obligatoire l'assurance contre la maladie, l'invalidité et la vieillesse en-dessous d'un certain plafond de revenu. Afin d'élargir leur base de pouvoir, les activistes ont également tenté de fonder leur propre mutualité. Cependant, après la guerre, leurs plans sont tombés aux oubliettes.

3. Après la Première Guerre mondiale

Après la Première Guerre mondiale, les mutualités ont connu **une nouvelle période de croissance**. Bien qu'il ne fût pas encore obligatoire de s'affilier à une mutualité, de plus en plus de personnes ont sauté le pas pendant l'entre-deux-guerres.

En ce qui concerne les **Mutualités Libérales**, l'Union nationale a pris un nouveau départ en 1921, après une pause obligatoire pendant les années de guerre, cette fois sous la dénomination « Ligue nationale des fédérations mutualistes libérales de Belgique ». A ce moment-là, l'Union nationale s'est identifiée clairement avec le mouvement libéral. Le président était l'avocat et le représentant du peuple anversois Edouard Pecher.

En **1920**, le gouvernement a commencé à octroyer des **subsidés aux mutualités dans le secteur des soins de santé**. De par le succès et l'élargissement aux membres de la famille, de nouvelles structures ont vite été souhaitées.

Ainsi, les mutualités et/ou les unions ont mis en place des **services de santé** à partir des années 20, comme un service médico-pharmaceutique et un service chirurgical⁵.

En outre, des **institutions médico-sociales** ont été mises en place dans certaines mutualités et/ou unions – polycliniques, sanatoriums, et services pour la tuberculose – ou des soins étaient prodigués à des conditions raisonnables.

Ces services sont nés dans un climat de progrès de la médecine et d'attention de l'Etat pour la prévention. Etant donné que les mutualités travaillaient encore dans un système de liberté subsidiée, cela signifiait pour elles un **nouveau marché et la possibilité de concurrence**.

Parallèlement aux subsides croissants par l'Etat qui ont permis la création de nouveaux services, il y a eu un **contrôle croissant sur le travail**. L'élargissement des subsides a été modéré par les crises économiques des années 1930.

⁴ <http://www.boterbijdeviswo1.be/verhalen/maatschappij/het-nationaal-hulp-en-voedingscomite-redt-de-bevolking/>.

⁵ Idem, p. 97-98.

A nouveau, des **propositions pour l'instauration d'une assurance maladie obligatoire ont été introduite** pendant l'entre-deux-guerres par les socialistes, les libéraux et les catholiques, mais aucune d'entre elles n'ont été acceptées. Pour le parti libéral, la proposition a été introduite par Edouard Pecher, le 23/2/1922. *Il y a encore une rue à son nom dans Antwerpse Zuid.*

Du côté socialiste, outre l'introduction d'une assurance maladie obligatoire, on prônait le remplacement des mutualités existantes par une mutualité unique et pour une participation plus importante des employeurs et de l'Etat dans les cotisations⁶. Leurs propositions n'ont pas eu de chance par rapport aux catholiques – et vice versa.

A partir des années 20, **les unions nationales ont renforcé leur prise sur les unions**, aidées dans cette tâche par le législateur ; à partir de 1920, les circulaires ministérielles ont été envoyées aux unions nationales qui devaient les distribuer et à partir de 1923, les unions étaient obligées d'envoyer leurs comptes à l'Union nationale à laquelle elles étaient affiliées⁷.

Lors de l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale, les mutualités comptaient ensemble près de 1,3 millions de membres, ce qui représente plus de 3,1 millions d'assurés. Le succès des mutualités s'est développé grâce à la combinaison du rassemblement en syndicats (soutien professionnel) et l'existence de petites caisses primaires locales (approche personnelle et contact avec les membres).

4. Les mutualités pendant la Seconde Guerre mondiale

Après une pause pendant les quelques premiers mois, la plupart des mutualités en Belgique ont continué à travailler pendant la Seconde Guerre mondiale⁸. L'administration militaire allemande a essayé de mettre le cap sur une fusion de toutes les mutualités dans une seule mutualité de l'Etat, comme elle existait en Allemagne, mais n'y est cependant pas parvenue. Les seuls citoyens belges qui étaient assujettis à l'assurance obligatoire pendant cette guerre étaient des ouvriers et des employés dans les entreprises allemandes ou travaillant pour les Allemands ainsi que les ouvriers belges en Allemagne qui devaient s'affilier avec les membres de leur famille à la *Deutsche Krankenkasse* (DKK). Par conséquent, de plus en plus de membres ont été soustraits aux mutualités belges.

Au départ, l'ambition d'une mutualité unique était soutenue par les mutualités socialistes – il s'agissait d'ailleurs d'une de leurs exigences pendant l'entre-deux-guerres – mais elle s'est heurtée à l'opposition croissante des autres partenaires.

Pendant ce temps, le gouvernement belge travaillait à Londres en exil, avec les syndicats et les organisations d'employeurs, à un **pacte** social pour la construction du pays après la Seconde Guerre mondiale. Cela devait avoir lieu dans un climat de paix sociale pour lequel une assurance des travailleurs contre les risques élevés de la vie était nécessaire.

⁶ <http://www.vgv.be/pdf/nper/nbjulaugsep2007.pdf> .

⁷ <https://books.google.be/books?id=rnDZ5jd1QrAC&pg=PA90&lpg=PA90&dq=%22Nationaal+Hulp-en+Voedingscomit%C3%A9%22+ziekenfondsen&source=bl&ots=gAACdOUqsl&sig=j48RmwbPfqDpwildTJgEgvhijMM&hl=nl&sa=X&ei=3XVcVaHZJsXkUd-ngPAC&ved=OCGEQ6AEwCQ#v=onepage&q=%22Nationaal%20Hulp-%20en%20Voedingscomit%C3%A9%22%20ziekenfondsen&f=false>, p. 94.

⁸ <http://www.kcgeschiedenis.be/pdf/bronnen/27Ziekenfondsen.pdf>, p. 951-952.

Ce pacte social a résulté en l'**Arrêté-loi du 28/12/1944** dans lequel un règlement commun a été atteint, pour la première fois dans le pays, pour divers secteurs de la sécurité sociale, mais uniquement pour les travailleurs salariés. Plus tard, il a été élargi à toute la population.

Pour l'assurance maladie, l'Arrêté-loi signifiait, entre autres, la fondation en 1945 du Fonds national maladie-invalidité (FNMI), comme précurseur de l'INAMI.

L'exécution de l'assurance maladie a été confiée aux mutualités, mais étant donné que les cotisations et les avantages étaient fixés par la loi, les mutualités ont été réduites à des organismes de paiement. Il était possible pour tout le monde, et pour les assurés obligatoires également, de contracter auprès de la mutualité, une assurance libre, le cas échéant complémentaire.