

POINT FORT

Comment la sécurité sociale a eu un effet libérateur sur les individus

Pour marquer son centenaire, l'Office fédéral des assurances sociales a mandaté un groupe d'historiens afin de réaliser un site Internet retraçant la mise en place de la sécurité sociale en Suisse

La Suisse n'a pas la réputation d'être un pays avancé en matière de protection sociale. Une perspective historique sur la question fait toutefois apparaître un tableau plus nuancé.

UN SIÈCLE D'EMPOIGNADES

En 1877, la Confédération joue ainsi un rôle pionnier sur le plan international en promulguant une «loi sur les fabriques». Celle-ci limite la durée légale du temps de travail à 11 heures par jour et garantit une journée de repos hebdomadaire aux ouvriers de l'industrie, alors en pleine expansion. Il a certes fallu plus d'un siècle d'empoignades politiques, ponctuées d'avancées et de longues périodes de blocages pour parvenir au système de sécurité sociale tel que nous le connaissons aujourd'hui, mais les idées-forces de ce système avaient déjà été pensées autour de 1900, et pas seulement par des hommes de gauche.

Lancé en février de cette année à l'occasion du centenaire de l'Office fédéral des

assurances sociales (OFAS), le site Internet «Histoire de la sécurité sociale en Suisse» apporte un éclairage inédit, à la fois complet et condensé, sur la construction de l'Etat social. Réalisé par quatre historiens, un web designer et un graphiste, sur mandat de l'OFAS et sous la direction de Matthieu Leimgruber, professeur à la Faculté des sciences de la société, et de Martin Lengwiler, professeur à l'Université de Bâle, ce site a d'abord été conçu à l'adresse du grand public. Un ruban chronologique, accompagné de documents visuels, donne un rapide aperçu des principales étapes de la mise en place des assurances sociales, selon une séquence propre aux pays industrialisés: les accidents du travail et la maladie, en lien avec l'industrialisation; puis la vieillesse, conséquence de l'augmentation de l'espérance de vie; et enfin le chômage, pour faire face à la salarisation croissante de la société.

Toute une série de notices, accompagnées de prolongements bibliographiques, proposent des éclairages

historiques ainsi qu'une présentation des divers protagonistes, actrices et acteurs de la vie politique, qui ont incarné cette trajectoire centenaire. Enfin, une section «chiffres» donne accès à des graphiques mettant en perspective, sur la longue durée, de nombreuses statistiques disponibles dans ce domaine.

«La sécurité sociale est le garant d'une société démocratique»

«Ce site a également été pensé pour avoir un prolongement au-delà du mandat de l'OFAS, explique Matthieu Leimgruber. Il est prévu d'y ajouter des éléments et de l'utiliser en vue d'expositions ou pour l'enseignement et la recherche, y compris académiques, puisque plusieurs aspects évoqués n'ont pas encore fait l'objet de travaux approfondis.»

Quels éléments retenir de ce large survol? «On parle souvent de la charge financière que représente la sécurité sociale, oubliant les vrais débats

de société qu'elle implique, observe Matthieu Leimgruber. Jusqu'où et par quels moyens l'Etat doit-il s'immiscer dans la sphère individuelle? La mise en place de la protection sociale a indéniablement joué un rôle libérateur pour les individus, en les délestant de tout un pan de préoccupations matérielles et des rapports de dépendance inhérents aux formes traditionnelles de solidarité. Pendant longtemps, la vieillesse, pour n'évoquer que cet aspect, a été synonyme d'incapacité et de précarité. Il a fallu l'instauration du système de retraite pour qu'apparaisse un nouvel âge de la vie qui n'existait pas auparavant. De ce point de vue, la sécurité sociale est aussi le garant d'une société démocratique composée de citoyens à part entière.»

UN SYSTÈME DÉCENTRALISÉ

Le fédéralisme a également marqué de son empreinte la construction de la protection sociale en Suisse, agissant souvent comme un frein. Il explique en grande partie l'aspect fragmenté et dispa-

rate du système. Catholiques conservateurs, compagnies d'assurances et «fédéralistes romands» ont ainsi pu nouer des alliances pour agiter l'épouvantail d'un Etat centralisateur et liberticide et faire capoter des projets novateurs lors de référendum. Mais le fédéralisme a aussi donné lieu à des avancées notables, en permettant à des expériences de voir le jour à l'échelon communal ou cantonal, favorisant l'émulation entre villes et régions du pays. La Ville de Berne instaure une caisse chômage dès 1893. Bâle-Ville, de son côté, joue un rôle pionnier, en 1914, en rendant obligatoire l'affiliation à l'assurance-maladie pour certaines catégories de la population. Ce processus de construction par le bas explique que, dès les années 1960, 80% de la population était couverte par l'assurance-maladie, bien avant que l'obligation ne soit inscrite dans la législation nationale au milieu des années 1990.

| POUR EN SAVOIR PLUS |
histoiredelasecuritesociale.ch



BIO EXPRESS

Nom: Matthieu Leimgruber

Titre: Professeur boursier FNS à l'Institut d'histoire économique Paul Bairoch, Faculté des sciences de la société

Parcours: Doctorat ès lettres de l'Université de Lausanne (2005). Research Fellow à Columbia University (New York, 2005-2007) et à l'Institut international d'histoire sociale (Amsterdam, 2007-2008). Boursier Ambizione (2009-2012) et depuis 2012 professeur boursier FNS à l'Université de Genève.

La construction de l'Etat social en quelques dates

1877 L'Etat fédéral édicte une «loi sur les fabriques» qui limite la durée journalière et hebdomadaire de travail.

1890 Un article constitutionnel donne à la Confédération la compétence d'instaurer une assurance-maladie et accident. Dix ans plus tard, toutefois, les votants refusent la loi sur l'assurance-maladie et accident (Lex Forrer) à 70%.

1912 Les votants acceptent une nouvelle version de la loi fédérale sur l'assurance-maladie et accident qui rend partiellement obligatoire l'assurance accident pour les salariés sans réformer l'assurance-maladie.

1913 Création de l'Office fédéral des assurances sociales.

1925 Le peuple adopte un article constitutionnel qui autorise la Confédération à élaborer une assurance-vieillesse et survivants (AVS). Mais un projet susceptible de concrétiser ce principe échoue devant le peuple en 1931.

1940 La Confédération introduit un régime d'allocations pour perte de salaire et de gain (APG) qui assure aux soldats jusqu'à 90% de leur revenu.

1947 Les votants acceptent la création de l'AVS.

1959 La Parlement adopte la loi sur

l'assurance-invalidité, qui entre en vigueur en 1960.

1972 Une majorité de 75% des votants décide d'inscrire dans la Constitution fédérale le principe dit des «trois piliers» et la prévoyance professionnelle obligatoire.

1976 Introduction de l'assurance chômage obligatoire à l'échelle nationale, pour faire face à la récession des années 1974-75.

1985 Entrée en vigueur de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP).

1994 Le peuple accepte la loi sur l'assurance-maladie obligatoire.

2004 Les votants se prononcent en faveur de l'assurance maternité.

«Une mécanique subtile qui exclut toute réforme en profondeur»

La taille et le fonctionnement de l'Etat social constituent des enjeux majeurs de politique nationale. Professeur au Département de science politique et relations internationales (Faculté des sciences de la société), spécialiste du système politique suisse, Pascal Sciarini livre son analyse.

Quelle place la question de l'Etat social occupe-t-elle sur l'échiquier politique suisse?

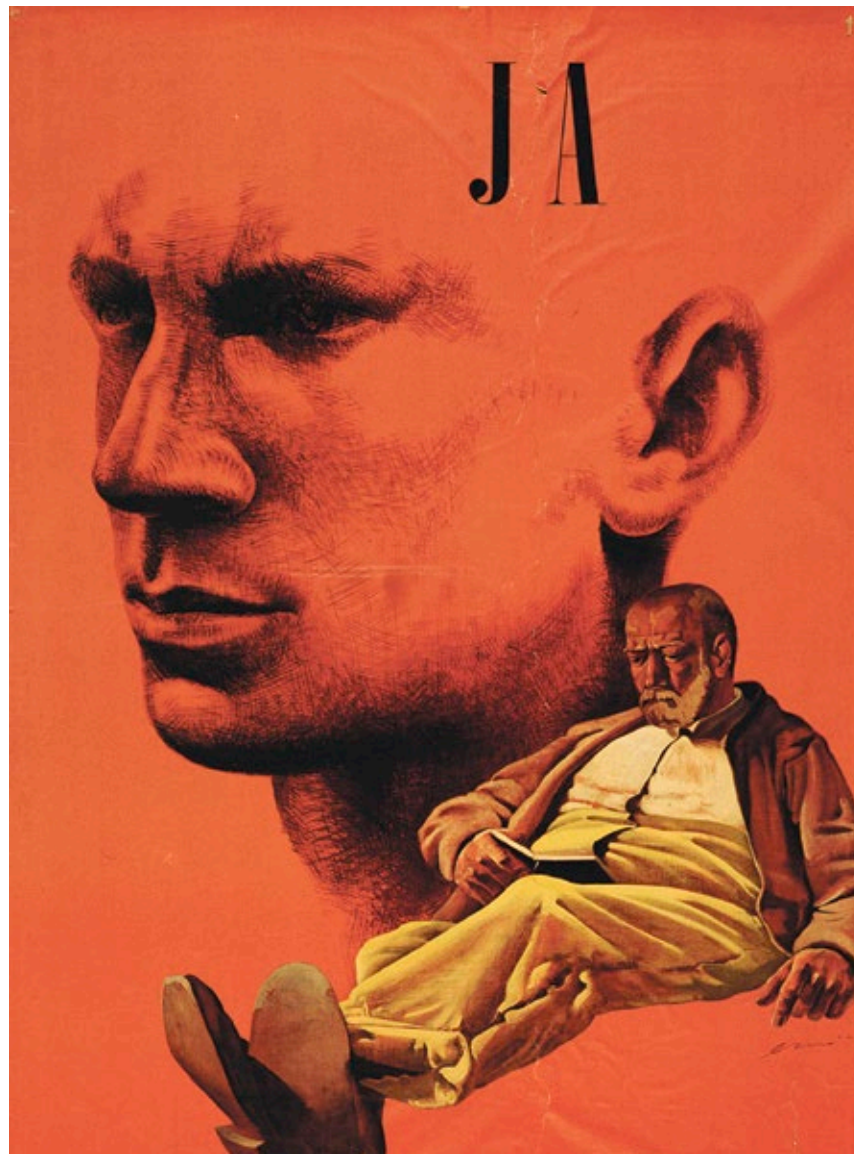
Pascal Sciarini: C'est un des enjeux qui cristallise l'opposition gauche-droite, la droite soutenant une moindre intervention de l'Etat et la gauche ayant fait du développement de l'Etat providence son leitmotiv. En Suisse, la construction de cet Etat providence a également été tributaire des spécificités de la démocratie directe. Or celle-ci a joué un rôle ambivalent qui explique la position d'équilibre où l'on se trouve actuellement sur cette question.

Quel a été ce rôle?

Entre les années 1950 et 1980, la droite, majoritaire, a pu s'opposer par référendum aux avancées, même modestes, qui étaient proposées. Cela a retardé le développement de l'Etat social. Mais depuis une vingtaine d'années, la tendance s'est inversée. La démocratie directe a servi les intérêts de la gauche et permis de limiter le démantèlement voulu par la frange la plus conservatrice de la droite.

La droite a donc échoué dans sa tentative de démantèlement?

Par rapport aux ambitions très néolibérales qu'elle affichait au début des années 1990, le résultat est en effet assez modeste. Elle s'est rendu compte qu'elle ne pouvait pas aller aussi loin qu'elle le souhaitait, parce que ce n'était pas payant électoralement. Plusieurs votes, ces dernières années, ont montré l'attachement des Suisses à l'Etat social. Cela a été le cas



Affiche de Hans Erni pour la votation populaire du 6 juillet 1947 sur l'AVS. Archives sociales suisses, Zurich.

notamment en 2004 avec le rejet de la 11^e révision de l'AVS. La droite a fait le forcing au Parlement avant d'échouer largement devant le peuple. Nous sommes dans une situation où seules les propositions impliquant un équilibre des sacrifices peuvent passer la rampe. L'Etat social repose sur une mécanique très subtile qui empêche toute réforme en profondeur. Cela dit, la droite a quand même réussi à faire passer des mesures d'assainissement et à placer l'Etat social dans une position de retranchement, aidée en cela par la conjoncture et des problèmes structurels liés, par exemple, au vieillissement de la population.

Comment ont réagi les partis de gauche?

Il y a eu une crispation, mais elle était à la mesure des attaques très virulentes de la droite. L'Etat providence est le domaine privilégié de la gauche. C'est même par ce biais qu'elle a le plus de chances de conserver son électorat, voire de reconquérir la frange de l'électorat ouvrier attiré, pour des raisons culturelles, par la droite populiste. Son discours sur la politique sociale séduit en effet aussi bien les ouvriers que la classe moyenne de son électorat, ceux qu'on appelle les «socio-culturels». En revanche, lorsqu'elle essaie

de durcir ses positions sur les questions culturelles, sur la sécurité ou l'immigration, elle peut s'attirer les faveurs de l'électorat ouvrier, mais elle risque de perdre l'adhésion des «socio-culturels», qui affichent des valeurs post-matérialistes, d'ouverture et de solidarité internationales.

Comment voyez-vous l'évolution de l'Etat social des prochaines années?

Le grand enjeu est aujourd'hui la question financière et la pérennité des assurances sociales. Il n'est plus question d'être pour ou contre l'Etat providence. La situation est aussi devenue plus complexe, avec l'apparition de nouveaux types de risques. Jusqu'ici, le système était axé sur le père de famille. Aujourd'hui, nous vivons dans une société plus fragmentée, avec plus de femmes divorcées qui travaillent tout en assumant la prise en charge des enfants, avec des emplois de plus en plus précaires, et donc des parcours professionnels marqués par des cassures et des périodes de chômage. Les enjeux sont donc beaucoup plus compliqués et individualisés. Quels sont les groupes de population sur lesquels il faut intervenir, comment

faut-il intégrer les étrangers, les précarisés, les chômeurs de longue durée? La politique doit s'adapter à ces nouvelles réalités.

Cette évolution s'est déjà fait sentir avec l'assurance chômage...

Le phénomène du chômage de longue durée, qui fait partie de ces nouveaux risques, a conduit à un changement de cap de l'assurance chômage. On est passé d'un système qui protège à un système qui incite à la réinsertion. On continue donc d'affiner le mécanisme. Tant que la pression financière continuera de s'exercer, le système va certainement continuer à évoluer sur ce mode des petits pas, mais avec un jeu politique certainement plus brouillé. ■