

L'avis de l'expert

## L'histoire du long accouchement de l'AVS

**L'AVS a soixante ans, mais sa gestation a duré tout aussi longtemps depuis les premières propositions au XIXe siècle, et il aura fallu plus de quarante ans, depuis son inscription au programme du Parti radical, alors tout-puissant, pour qu'elle entre enfin en vigueur en 1948**

*Paradoxalement, alors que le dossier est toujours bloqué, c'est la guerre qui va fournir la solution au lancinant problème du financement de l'AVS*

Fidèle à sa volonté de représenter l'ensemble des couches sociales, le Parti radical, auquel le système majoritaire assure une place prépondérante dans les conseils de la nation, entend fédérer développement économique et soutien aux plus démunis. Fort de cette volonté, il tentera de compenser son adhésion au système libéral par le lancement de grands chantiers sociaux: l'assurance contre les accidents et la maladie (LaMal) aura ainsi la tâche, à l'instar des lois sociales de Bismarck dans les années 1880, de réconcilier patrons et ouvriers, dans un cadre national où l'intervention mesurée de l'Etat doit renforcer le ciment patriotique.

Las, rien ne se passe comme prévu. Adoptée en 1890, la norme constitutionnelle instituant la future assurance ne trouve sa traduction législative qu'en 1900. Mais la loi échouera devant le peuple. Un second projet ne trouvera grâce à ses yeux que douze ans plus tard. Ce retard symbolise à lui seul les difficultés des radicaux: présents à tous les leviers du pouvoir, tous d'accord pour étoffer le «filet» social, ils sont en réalité déchirés. La création du Parti socialiste en 1888 et une dissidence paysanne en gestation démontrent que leur ambition d'incarner la Suisse dans toutes ses différences relève du vœu pieux. A une aile sociale, qui postule un volontarisme étatiste en faveur des classes défavorisées, répond une aile libérale, proche des milieux économiques et partisans d'un Etat social qui n'obère pas trop les caisses fédérales. Fédéralistes et centralisateurs se livrent également des combats féroces.

La lente maturation de la LamMal met en évidence l'incapacité des radicaux à dépasser leurs divergences internes. Une incapacité qu'illustrera à nouveau l'AVS. Les radicaux y pensaient depuis longtemps, comme un complément naturel de la LaMal, et avaient songé à un mode de financement possible, par le biais d'un prélèvement sur le tabac. Ils l'inscriront dans leur programme en 1904, l'année où le pParti socialiste adopte un programme franchement marxiste. Après le pénible avènement de la Lamal, les radicaux sont cependant tétanisés. La grève générale de 1918 fait néanmoins avancer les choses, alors que le Comité d'Olten arrache l'AVS parmi les concessions que le Conseil fédéral accorde aux grévistes. Mais comment la mettre en œuvre?

Les socialistes rêvent d'un impôt fédéral direct pour financer les assurances sociales et lancent deux initiatives populaires sur le sujet. Quant au radical bâlois Rothenberger, il imagine un impôt sur les bénéfices de guerre et prépare lui aussi une initiative. Mais le plan financier du projet pose toujours problème, tandis que les initiatives socialistes sont rejetées. On évoque encore un monopole sur le tabac, qui sera transformé en un impôt; on hasarde l'idée d'un impôt sur la bière, fort mal vu par les milieux populaires; on se laisse séduire par un impôt sur les successions. De son côté, la droite n'en démord pas et exige que le principe de l'AVS ne soit pas dissocié de la question de son financement.

Le conseiller fédéral en charge du dossier, Edmund Schulthess, veut cependant aller de l'avant. Il se bat pour un Etat libéral, dont la vocation capitaliste serait corrigée par une extension de l'Etat social. Et l'AVS en serait bien sûr le vaisseau amiral. Voilà la vraie synthèse radicale, selon lui: contre la lutte des classes, qu'on reproche encore aux socialistes et aux syndicats en dépit du virage réformiste qu'ils sont sur le point d'amorcer, mais contre le corporatisme aussi, qui attire les milieux catholiques ainsi que certains libéraux et radicaux romands.

L'année 1925 est décisive. En mai, l'initiative populaire lancée par Rothenberger est balayée par le peuple. Et en décembre, ce dernier doit déjà se prononcer sur un article constitutionnel, concocté par les services de Schulthess et qui établit le principe de l'AVS. C'est une victoire totale, mais à la Pyrrhus, comme le suggère l'historien Roland Ruffieux. Les radicaux ont-ils voulu se donner bonne conscience en renvoyant à plus tard la question autrement douloureuse du financement? Comme au temps de la LaMal, les radicaux s'enlisent.

A leur décharge, il faut dire que, toujours majoritaires au Conseil fédéral, ils doivent gérer les conséquences du krach de 1929. Le souci des deniers publics doit côtoyer la nécessaire réforme de

l'armée et la réorganisation d'un Etat social qui ne se lit pas qu'à travers l'AVS, mais aussi à travers le droit du travail, avec la question des contrats collectifs. Et les cantons ne restent pas complètement inactifs. Il n'empêche: en décembre 1931, le projet de loi sur l'AVS, chargé de régler le financement de cette assurance, est refusé par le peuple. C'est un dur échec pour Schulthess, qui perd ainsi son bras de fer avec le conservateur et fédéraliste Musy, le sourcilleux gardien des finances publiques.

La conclusion de la Paix du travail, en 1937, apportera une contribution essentielle à la réconciliation des classes, annonçant le futur ralliement de la gauche à la défense nationale. Mais le dossier de l'AVS, pourtant reconnu comme central, demeure bloqué. Non que les conseillers fédéraux radicaux responsables de cette affaire s'y désintéressent, mais ils ne savent plus comment relancer la réflexion sans réveiller de nouvelles tensions. Paradoxalement, la guerre va fournir la solution au lancinant problème du financement de l'AVS.

Pour éviter les graves difficultés qui s'étaient abattues sur la population civile durant la Première Guerre mondiale, les autorités fédérales inaugurent rapidement, dès 1939, un système d'assurance perte de gain qui doit libérer le soldat du légitime souci que constitue pour lui la survie de sa famille. Une porte de sortie serait-elle enfin trouvée? Les radicaux hésitent certes encore, mais leur aile gauche aiguillonne le parti et influence de façon déterminante le «programme de Genève», adopté en 1943 et qui prévoit des mesures sociales immédiates. L'AVS y trône en bonne place. Le conseiller fédéral Walther Stampfli émet d'abord ses réticences, par rapport au coût. Mais une fois le plan d'action voté, il se lance avec ardeur dans la réalisation de cette AVS si attendue.

En décembre 1946, les Chambres plébiscitent le projet de loi, à la quasi-unanimité. Un référendum est lancé par la droite libérale, mais le peuple soutient avec force le texte. Le 1er janvier 1948, la loi sur l'AVS pourra ainsi entrer en vigueur, posant les fondements de l'Etat social de l'après-guerre et dont le développement accompagnera les Trente glorieuses, ces trente années de prospérité ininterrompues, jusqu'à la crise des années 70. Durant cette période, l'AVS symbolisera l'alliance de fait entre bourgeois et socialistes, sur la base d'un deal de grande ampleur: en échange d'une reconnaissance du système en place et de la nécessité militaire, comme réponse à la menace communiste, les socialistes ont pu compter sur un renforcement continu de l'Etat providence, l'octroi de places au Conseil fédéral (avec l'entrée d'Ernst Nobs au gouvernement dès 1943) et une mainmise progressive sur le domaine culturel et intellectuel.

Un nouvel équilibre est en train de naître, à l'abri du Rideau de fer. Pour les radicaux, c'est l'aboutissement d'un long combat, souvent contre eux-mêmes. Le libéralisme «étatique» se marie avec l'étatisme socialiste, qu'incarne le conseiller fédéral Hans-Peter Tschudi. Elu en décembre de l'année précédente, celui-ci est membre du premier Conseil fédéral de la formule magique, qui matérialisera et pérennisera cette alliance gauche-droite pendant plus de quatre décennies. Ce compromis va se craqueler dans les années 80, en même temps que surgit le débat sur l'avenir de l'AVS, alors que les premiers doutes sur la légitimité de l'Etat social se répandent dans le prolongement à la fois libéral et libertaire de la révolte soixante-huitarde.

Les radicaux ne se reconnaissent plus dans la forme que revêt maintenant cet Etat qu'ils ont contribué à faire naître, sans pour autant saisir en profondeur les contours nouveaux qu'il adopte.

«La Suisse de l'entre-deux-guerres», Roland Ruffieux, Lausanne, Payot, 1974.

«Histoire des assurances sociales», Etudes et sources no 31, Zurich, Chronos, 2006.

*Olivier Meuwly* Historien des idées politiques

© Le Temps, 2008.