

L'autodiscipline en guise de régulation : la stratégie patronale à l'heure de la surchauffe économique en Suisse autour de 1960

Autor(en): **Pitteloud, Sabine**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **24 (2017)**

Heft 3: **Alles wird teurer! Wucher! Brot! = Les prix s'envolent! C'est du vol!
Du pain!**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-731230>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

L'autodiscipline en guise de régulation

La stratégie patronale à l'heure de la surchauffe économique en Suisse autour de 1960

Sabine Pitteloud

Quels sont les mots pour décrire la conjoncture d'après-guerre en Suisse? Les contemporains usaient d'expressions telles que «surchauffe économique», «surexpansion» ou «suroccupation». Ces qualificatifs témoignent d'un diagnostic jugeant la conjoncture démesurée et contrastent avec les analyses ultérieures qui idéalisent souvent cette période de croissance des «Trente glorieuses».¹ Contrairement à la plupart de leurs homologues européens, les autorités suisses s'abstiennent pourtant de recourir à des politiques d'inspiration keynésienne et de développer des outils permettant une politique conjoncturelle ambitieuse.² Le renchérissement va néanmoins donner lieu à d'autres tentatives de stabilisation, d'abord par l'autodiscipline de l'économie privée et par la conclusion de *gentlemen's agreements* entre les banques suisses, puis dès les années 1960 par le biais d'arrêtés fédéraux urgents.³

L'histoire de ces tentatives est largement celle d'un échec. La plupart des ouvrages traitant de la problématique de l'inflation post-1945 visent à évaluer les mesures mises en place et à proposer des remèdes conjoncturels de type monétariste. Non sans paradoxe, les auteurs jugent l'économie d'après-guerre exceptionnellement prospère, tout en critiquant la gestion des élites de l'époque.⁴ Les raisons avancées pour expliquer leur échec sont diverses: politique monétaire inadaptée, manque de prise au sérieux du problème de l'inflation à long terme, d'outil constitutionnel et de compréhension scientifique.⁵ Tous s'accordent sur l'influence trop importante de groupes aux intérêts divergents, entraînant la mise en place de mesures insuffisantes et aux effets potentiellement contradictoires.⁶ L'étude la plus aboutie sur cette question demeure celle de Gaudenz Prader,⁷ qui souligne que différentes théories scientifiques sur l'inflation sont en compétition et que ce sont les rapports de force entre les associations patronales et syndicales, entre les banques, la BNS et les autorités fédérales qui vont déterminer lesquelles seront appliquées. Dans un récent article, Ronca⁸ étudie aussi le rôle des associations patronales et des syndicats dans l'élaboration de la politique conjoncturelle de la Confédération de 1946 à 1957. Elle souligne qu'en dépit de leur inclusion formelle dans le processus

législatif, leur attitude varie entre partenariat et force d'opposition au gré de leurs agendas respectifs.

Globalement, peu d'attention a été portée aux tentatives d'autorégulation, considérées d'emblée comme inefficaces, les groupes d'intérêts ne parvenant pas à susciter la discipline nécessaire auprès de leurs membres. Or, ce constat surprend, dans la mesure où de nombreux travaux d'histoire économique démontrent l'habileté des associations d'intérêts à se coordonner et à se passer d'une intervention étatique étendue. Katzenstein⁹ parle par exemple de «liberal democratic corporatism» dans le cas suisse pour qualifier l'habileté des organisations d'employeurs à générer du consensus politique. Le concept de «coordinated market economy» proposé par Hall et Soskice¹⁰ est également mobilisé dans de nombreux travaux¹¹ pour souligner l'importance des mécanismes de coordination hors marché dans le fonctionnement de l'économie suisse jusque dans les années 1990. Il semble donc intéressant d'étudier plus en profondeur cet apparent échec des mesures d'autodiscipline pour lutter contre l'inflation, qui semble faire exception à la réussite de la coordination patronale suisse de l'après-guerre. De plus, si de nombreux travaux traitent de l'influence des intérêts patronaux auprès des instances politiques, il reste encore beaucoup à faire pour comprendre les mécanismes de discipline interne de ces associations.¹²

Dans le but d'apporter une contribution sur cette thématique, cet article propose une relecture des mesures d'autodiscipline mises en place par l'économie privée pour juguler la spirale des prix et des salaires, concentrées principalement entre 1961 et 1963. La première partie vise à replacer ces mesures dans leur contexte historique, en expliquant pourquoi elles surviennent au début des années 1960 et comment la stratégie patronale s'insère dans un rapport de force particulier, marqué par une pénurie de travailleurs et le spectre d'une intervention étatique dans le domaine conjoncturel. Il s'agit également d'exposer les discours des différents acteurs (économie privée et syndicats) sur l'inflation et leurs divergences quant à l'identification de ses causes et des remèdes à adopter. Dans un deuxième temps, le contenu des mesures d'autodiscipline sera décrit, ainsi que leurs modalités d'application. Troisièmement, l'article mettra en lumière les potentielles difficultés à passer d'une approbation proclamée de ces mesures à leur application effective. Le but n'est pas ici d'en quantifier l'impact, exercice périlleux en raison des différents paramètres à prendre en compte,¹³ mais de souligner certains écueils inhérents à l'autodiscipline. Finalement, il s'agira de rediscuter cet apparent échec de la coordination patronale en insistant sur les motivations latentes qui sous-tendent ces mesures.

Cet article se fonde principalement sur les archives de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI). Dans le cadre de l'élaboration des mesures d'autodiscipline, l'Union centrale des associations patronales suisses

(UCAPS) joue également un rôle décisif et de nombreux documents issus de cette organisation sont conservés dans les cartons de l'USCI. La correspondance échangée avec leurs membres et les résultats des enquêtes sur le problème de la surchauffe économique sont aussi disponibles. Pour contextualiser le débat autour de l'inflation, les archives fédérales et les rapports annuels de l'Union syndicale suisse (USS) sont ponctuellement mobilisés.

Le contexte de «surchauffe»: diagnostic consensuel, cure controversée

Si dans l'immédiat après-guerre, la plupart des élites économiques et des milieux syndicaux sont encore persuadés qu'une crise économique va éclater, la conjoncture effrénée devient rapidement le nouvel enjeu à traiter. La croissance économique est marquée par des vagues particulièrement intenses. Les deux premières, celle de 1946–1947 et celle de 1950–1952, sont attribuées à des facteurs externes, respectivement à l'importante demande extérieure des pays ayant subi la guerre et à l'éclatement de la guerre de Corée.¹⁴ En 1948, un accord instaurant la «stérilisation»¹⁵ de la main-d'œuvre, des prix, des salaires et du temps de travail est conclu entre les représentants du patronat et des travailleurs, soucieux d'éviter une crise comparable à celle des années 1920.¹⁶ Dans ce contexte toujours marqué par le régime de contrôle des prix, l'Etat joue un rôle de coordinateur. Une fois les reliquats de l'économie de guerre démantelés en 1949, le patronat dénonce cet accord.¹⁷ A partir de 1954, la conjoncture repart à la hausse et alarme les observateurs. A la suite de laborieuses discussions avec les partenaires sociaux, les autorités créent en avril 1957 le Comité consultatif pour les questions conjoncturelles,¹⁸ en vue d'établir un dialogue entre ces forces d'opposition.¹⁹ Les rencontres au sein de cet organe donnent de maigres résultats et celui-ci devient dormant dès 1958 en raison d'un nouveau ralentissement de la conjoncture.

L'évolution conjoncturelle entre 1959 et 1961, marquée par une augmentation du déficit de la balance commerciale atteignant 2,8 milliards de francs, de l'indice des prix à la consommation et surtout de l'effectif des travailleurs étrangers (cf. fig. 1) réveille de nouveau les inquiétudes. De plus, les prix augmentent pour la première fois plus rapidement en Suisse qu'à l'étranger, ce qui fait planer une menace sur les exportations helvétiques.²⁰ Le Comité consultatif pour les questions conjoncturelles reprend du service début 1960, présidé par le professeur Eugen Böhler, qui explique que les autorités étudient la possibilité de prendre des mesures sur les taux d'intérêt et l'afflux de main-d'œuvre étrangère.²¹ Il existe alors un certain consensus entre patronat, syndicat et autorités politiques sur la

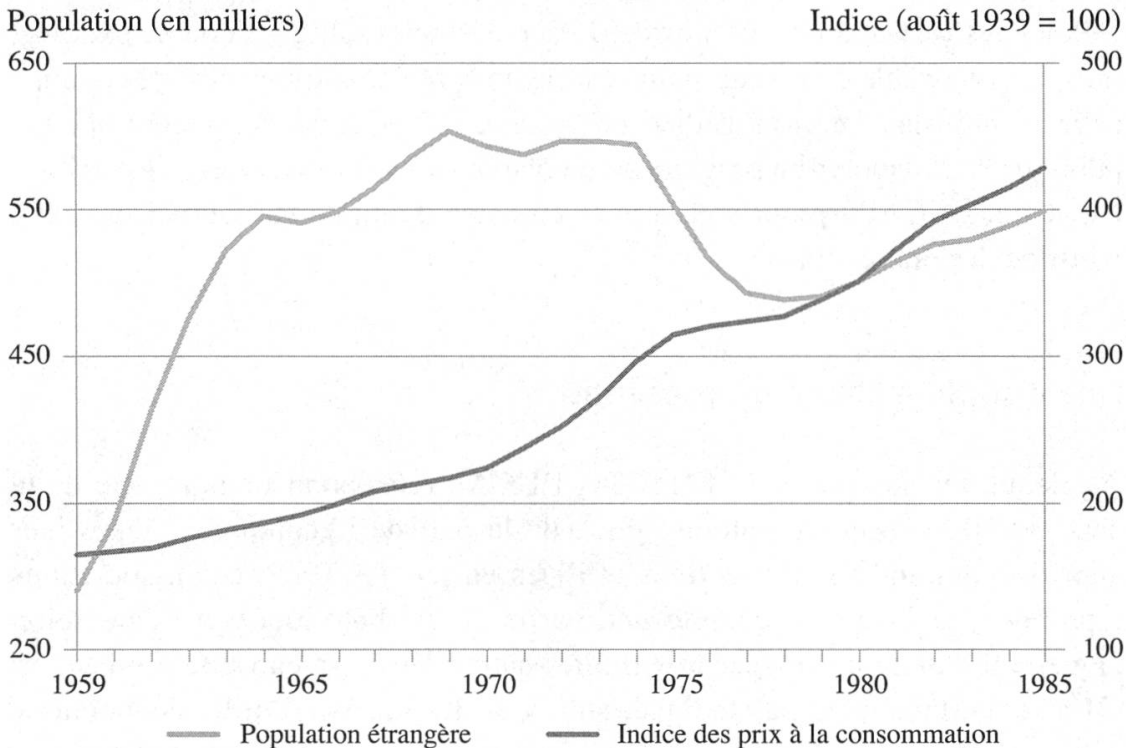
nécessité de maîtriser la croissance économique et surtout de limiter l'inflation pour conserver la compétitivité suisse à l'international. Si accord il y a sur l'objectif, l'identification des causes de la surchauffe et surtout des moyens à mettre en œuvre pour y remédier sont sujets à vives discussions. En effet, les mesures potentielles sont variées et profitent plus ou moins favorablement aux différents acteurs: stabilisation des salaires et des prix, limitation du crédit et des permis de construire, report des investissements, transferts de production à l'étranger, imposition, limitation de l'immigration, restrictions à l'implantation de firmes étrangères, et cetera.

Deux enjeux s'entremêlent dans le rapport de force qui oppose intérêts patronaux et syndicaux: la lutte contre l'inflation et l'offre de main-d'œuvre. Le patronat souhaite juguler l'inflation par la modération salariale, mais il fait face à une pénurie de travailleurs qui le place dans une situation de négociation difficile comparativement aux périodes antérieures. Comme le résume l'USCI dans son rapport annuel de 1955–1956, l'inflation est imputée principalement aux augmentations salariales qui engendreraient consécutivement une augmentation des prix: «[Es] ist zu erwarten, dass steigende Löhne steigende Preise zur Folge haben müssten. Die Auswirkungen einer solchen Entwicklung auf den für unser Land lebenswichtigen Export könnten höchst bedrohlich werden.»²² Dans cette optique, les associations patronales, USCI et UCAPS en tête, vont chercher des solutions pour limiter l'augmentation des salaires et tenter de renforcer leur coordination pour faire face aux revendications des travailleurs. L'implication des deux associations s'explique par leur division des tâches, l'USCI s'occupant prioritairement des questions économiques alors que l'UCAPS concentre son action sur le marché du travail et la politique sociale.²³

Les syndicats, inversement, prennent pour cible les entreprises accusées d'augmenter leurs prix et un dialogue de sourds s'installe sur la problématique de la spirale des prix et des salaires. Pour l'USS, les limites de l'économie suisse sont atteintes et c'est pourquoi elle demande, dès les années 1950, un contingentement de la main-d'œuvre étrangère pour freiner la conjoncture.²⁴ Les étrangers sont alors présentés uniquement comme un facteur de demande intérieure supplémentaire conduisant à une augmentation des prix. Les représentants du patronat rétorquent qu'une diminution du nombre de travailleurs étrangers peut tout aussi vraisemblablement favoriser l'inflation par l'augmentation du prix du travail devenu plus rare.²⁵ Cette interprétation est contestée par les syndicats, qui mettent l'accent sur la répartition des bénéfices et continuent de revendiquer des augmentations salariales ainsi qu'une réduction du temps de travail.

Outre la problématique des prix et des salaires, d'autres éléments sont mentionnés comme cause de l'inflation tels que l'influence du contexte international

Fig. 1: *Evolution de l'effectif de la population résidante étrangère possédant un permis de séjour ou d'établissement et de l'indice des prix à la consommation, base 1939 = 100*



Sources: Historical statistics of Switzerland: F15a; Office fédéral de la statistique: cc-f-05.02.08.

ou encore l'afflux massif de capitaux étrangers en Suisse.²⁶ Le débat s'en tient souvent aux considérations très générales évoquées ci-dessus et les tentatives pour apporter des preuves scientifiques sont rares. Par exemple, l'estimation de Walter Boveri, président de BBC, selon laquelle chaque travailleur étranger supplémentaire augmente le produit intérieur de 18'000 francs alors qu'il engendre un coût supplémentaire de 50'000 à 100'000 francs dans la construction d'infrastructures²⁷ sera souvent reprise pour plaider en faveur d'une limitation de l'immigration. Comme le souligne Prader,²⁸ c'est certainement bien moins le manque de compréhension scientifique qui influence les solutions mises en place que les rapports de pouvoir entre différents groupes sociaux.

La Confédération dispose en matière conjoncturelle des articles économiques institués en 1947,²⁹ mais ceux-ci ont pour but de lutter contre les périodes de crise marquées par le chômage et non pas de réguler une période de haute conjoncture caractérisée par le plein emploi. Cette faiblesse dans les prérogatives étatiques arrange d'ailleurs les associations patronales qui ne souhaitent pas voir

l'Etat s'immiscer dans l'économie. En effet, l'USCI s'inquiète des mesures qui pourraient être prises par les autorités si rien n'est entrepris du côté privé: «Die Teuerungswelle hat weite Kreise alarmiert. Von verschiedener Seite her werden Eingriffe des Staates zur Dämpfung der Konjunktur und zur Stabilisierung des Geldwertes verlangt. Der Katalog der Rezepte ist reichhaltig.»³⁰ Pour le patronat, il est inconcevable de revenir à une forme de contrôle étatique des prix comme celle qui prévalait dans l'immédiat après-guerre.³¹ Dans le but de calmer l'opinion publique et d'élaborer un programme de dispositions conjoncturelles tolérables, l'USCI et l'UCAPS proposent la mise en place de mesures d'autodiscipline à partir de décembre 1961.

Une discipline librement consentie

Au début des années 1960, l'USCI et l'UCAPS déclarent prendre acte de la nécessité de mesures d'autodiscipline de la part de l'économie.³² Dans leur «appel» conjoint à leurs sections affiliées en janvier 1962, ces associations reprennent alors à leur compte une partie de la rhétorique syndicale selon laquelle la Suisse est arrivée aux limites naturelles de sa capacité productive: «Il n'est certainement pas indiqué, tant pour des raisons d'ordre économique que pour des motifs d'ordre politique ou culturel, de développer chez nous un appareil de production qui ne peut être maintenu qu'à l'aide d'une participation toujours plus importante de la main-d'œuvre étrangère.»³³ Ce revirement s'explique notamment par la difficulté croissante à recruter des travailleurs étrangers dans le contexte européen alors en plein boom économique, ainsi que par les revendications des pays d'émigration pour faire reconnaître davantage de droits à leurs ressortissants.³⁴

La stratégie patronale autour des mesures d'autodiscipline repose principalement sur la diffusion de circulaires, cosignées par les secrétaires de l'USCI et de l'UCAPS, Heinrich Homberger et Leonhard Derron. Leur élaboration est discutée à différentes reprises lors de réunions regroupant des représentants des sections affiliées. Les circulaires sont présentées comme des instruments visant à instaurer un climat psychologique propice à restreindre l'expansion des affaires, s'appuyant sur la bonne volonté des entrepreneurs. Celles-ci sont transmises en premier lieu aux sections de l'USCI, de l'UCAPS et de l'USAM, mais leur contenu est aussi diffusé aux autorités fédérales et aux syndicats par communiqués de presse, dans le but de montrer que l'économie privée se mobilise face au problème de la surchauffe.³⁵ L'USCI et l'UCAPS rappellent à plusieurs reprises la nécessité de médiatiser leur action: «[...] mit der Bekanntgabe des Appells an die Presse wurden auch die Behörden in Bund

und Kantonen sowie die Schweizerische Nationalbank über diese autonome konjunkturpolitische Aktion der Wirtschaft orientiert. Indem wir der Aktion eine möglichst grosse Breitenwirkung verschaffen, soll erreicht werden, dass die öffentliche Meinung von dieser ernsthaften Anstrengung der Wirtschaft gebührend Notiz nimmt und dass dadurch im ganzen Volke ein psychologisch günstiges Klima geschaffen wird [...].»³⁶ L'effet d'annonce est donc au centre de la stratégie patronale.

La circulaire du 30 janvier 1962 détaille les mesures d'autodiscipline proposées.³⁷ Premièrement, le report des investissements non urgents ou qui ne sont pas destinés à rationaliser les coûts et les besoins en personnel est préconisé. Aucune précision n'est donnée sur la manière dont la nature des investissements pourrait être évaluée concrètement. L'USCI et l'UCAPS invitent également à faire preuve de retenue dans la fixation des prix. Ces recommandations questionnent donc la liberté entrepreneuriale par le contrôle de l'investissement privé et les principes de marché par la détermination des prix. Un deuxième volet de mesures appelle à ne pas augmenter sensiblement l'effectif total de la main-d'œuvre, le niveau des salaires et à éviter des limitations supplémentaires du temps de travail. L'USCI et l'UCAPS soulignent aussi l'impératif de s'abstenir de la surenchère pour engager du personnel: «Il y a lieu de rappeler aux employeurs la nécessité de faire preuve d'un esprit de solidarité dans le recrutement du personnel. Il arrive souvent que des entreprises s'enlèvent réciproquement du personnel qualifié.»³⁸ Dans ce cadre, les entreprises sont invitées à cesser de publier leurs offres d'emploi. Ces mesures sont donc destinées à lutter contre l'inflation, mais aussi à renforcer la cohésion patronale pour combattre les effets du manque de main-d'œuvre. Le contenu des mesures d'autodiscipline reflète ainsi la double problématique patronale: inflation et pénurie de travailleurs.

L'application des directives de l'autodiscipline se veut décentralisée pour permettre d'adapter leur contenu aux réalités de chaque branche. C'est donc les sections membres de l'USCI et de l'UCAPS qui sont chargées de faire suivre les consignes à leurs entreprises affiliées. Le contrôle de la mise en application des mesures est aussi envisagé de manière sectorielle pour des questions de coûts et pour éviter une expansion néfaste de la bureaucratie.³⁹ On retrouve ici les arguments qui sont avancés contre l'intervention de l'Etat. La valorisation des mesures d'autodiscipline par les élites économiques fonctionne en miroir avec leur rhétorique visant à discréditer une potentielle action étatique dans le domaine conjoncturel.

D'une approbation déclarée à l'application effective: les limites de l'autodiscipline

Globalement, les sections de l'USCI et de l'UCAPS se montrent bienveillantes face à l'idée de l'autodiscipline lorsqu'elles sont consultées par circulaire. A la fin 1962, 29 branches ont pris des mesures de «stérilisation» des prix, 14 ont opté pour le plafonnement de leurs effectifs et neuf associations patronales ont conclu des accords en ce qui concerne les pratiques pour l'engagement du personnel. L'industrie des machines et des métaux, qui a décidé de maintenir son taux d'occupation stable, est notamment citée en exemple par le conseiller fédéral Hans Schaffner, car il s'agit d'une des branches dites «dynamiques». ⁴⁰ L'USCI se réjouit surtout du bénéfice symbolique de ces annonces: «Les déclarations déjà faites par certaines associations n'ont pas été sans produire leur effet et elles ont montré à l'opinion publique que l'économie privée entend effectivement prendre des mesures d'ordre pratique pour prévenir l'inflation qui nous menace.» ⁴¹ L'USCI et l'UCAPS invitent d'ailleurs à médiatiser chaque pas effectué allant dans le sens de l'autodiscipline. Des demandes de stabilisation des prix sont expressément adressées aux branches dont les produits sont consommés directement par la population suisse, telles que l'industrie pharmaceutique, alimentaire ou encore du textile. ⁴²

Malgré les discours publics optimistes des représentants de l'USCI et de l'UCAPS, différentes difficultés d'application et de maîtrise de la dissidence inhérentes aux mesures d'autodiscipline deviennent rapidement visibles. Ces faiblesses sont d'ailleurs connues et anticipées par les cercles dirigeants des associations patronales. En effet, dès les premières discussions sur la nécessité pour le secteur privé d'agir contre la surchauffe en 1957, Heinrich Homberger souligne l'absence de moyens coercitifs pour discipliner leurs membres. ⁴³ Lors de la même réunion, Leonhard Derron explique la difficulté d'aller à l'encontre de la logique entrepreneuriale qui recherche l'expansion de ses affaires: «In Bezug auf die der privaten Wirtschaft zur Verfügung stehenden konkreten Handhaben muss man skeptisch bleiben. [...] es erscheint als Zumutung, dass die Leitung eines Unternehmens dessen Entwicklung entgegen der privatwirtschaftlichen Interesselage gewissermassen aus höherer Staatsraison hemmen sollte.» ⁴⁴ Il est également souligné à plusieurs reprises que l'industrie d'exportation suisse est en concurrence directe avec les firmes étrangères et que renoncer à des investissements à court terme peut hypothéquer son avenir.

Les résultats d'une enquête auprès des membres de l'USCI et de l'UCAPS témoignent aussi de certaines réserves quant à la pertinence des mesures d'autodiscipline, accusées d'aller à l'encontre des principes de l'économie de marché. C'est notamment l'opinion formulée par la Chambre de commerce

soleuroise qui explique que l'appel à l'autodiscipline ignore la loi fondamentale de la concurrence: «Im Wettbewerb muss jeder für sich selbst sehen, wie er sich durchsetzt. Wenn er keine Garantie hat, dass sich seine Konkurrenten – im weitesten Sinne, denn es geht hier besonders um die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt – anständig verhalten, wird sich kaum jemand bereit finden, sich an solche Mahnung zu halten.»⁴⁵ On tombe ici dans la problématique du passager clandestin: les firmes demeurant vertueuses dans leur mode de recrutement se feraient alors subtiliser leurs travailleurs, ce qui pousse à la surenchère. Ce problème se retrouve également dans le domaine de l'investissement, où les entreprises déviantes risquent de prendre des parts de marché à celles qui renoncent à l'expansion de leurs affaires.

Outre ces faiblesses, l'enquête menée par l'USCI sur les tentatives d'autodiscipline révèle également un dualisme au sein de l'économie entre branches en déclin et branches dynamiques, plus ou moins réceptives au credo de la retenue. Par correspondance, l'industrie du textile se plaint des secteurs en pleine expansion tels que les machines ou la chimie: «[...] zuviele Firmen der sog. dynamischen Industrien seien von Managern geleitet, die speziell ein Hauptziel verfolgen: die von ihnen geleiteten Betriebe in der Zeit ihres Wirkens möglichst weit auszudehnen.»⁴⁶ L'industrie des machines et l'horlogerie sont plus particulièrement montrées du doigt pour avoir cédé aux revendications salariales et validé la semaine de 44 heures dès 1963.⁴⁷ La solidarité patronale a donc ses limites en temps de haute conjoncture et les différents secteurs ne sont pas égaux quant aux prestations qu'ils sont en mesure de fournir pour recruter de nouveaux travailleurs.

Des mesures de coercition sont envisagées à plus long terme et celles-ci impliqueraient paradoxalement les autorités pour sanctionner les entreprises ignorant les règles d'autodiscipline. Dans ce sens, l'USCI et l'UCAPS suggèrent que les entreprises déviantes puissent être privées de garantie des risques à l'exportation, d'octroi de permis pour ses travailleurs étrangers ou encore de permis de construction.⁴⁸ Certaines branches, par le biais de leur correspondance avec l'USCI, proposent aussi des moyens de pression, à l'instar de l'industrie de la laine qui souhaite priver de contingents étrangers les industries qui augmenteraient trop leurs effectifs. L'USCI souligne également la possibilité d'évaluer la nature des investissements par la formation d'organes privés cantonaux en coopération avec les Chambres de commerce.⁴⁹ Celle de Genève, avec l'assistance des autorités cantonales, met par exemple en place un «comité de liaison de la construction» visant à établir une liste de priorités pour les permis de construction afin de favoriser les investissements de rationalisation.⁵⁰ Néanmoins, les mesures d'autodiscipline sont, dans la plupart des cas exemptes, de contrôle concret et dénuées de possibilités de sanction.

L'intervention étatique comme palliatif à l'autodiscipline?

Dès l'annonce des mesures d'autodiscipline, la presse syndicale et socialiste se montre sceptique. Les milieux de gauche se plaignent de ne pas avoir été consultés et surtout affirment qu'un gel des salaires est inenvisageable.⁵¹ «Convaincue de l'inutilité des homélies, et persuadée que les simples appels à l'autodiscipline sont inopérants»,⁵² l'USS continue de militer pour une intervention étatique visant à limiter l'afflux de capitaux et de main-d'œuvre étrangère. Dans un premier temps, la Confédération laisse l'économie privée faire ses preuves et promeut simplement la création de groupes de travail pour faire des propositions sur le problème de l'inflation. Les autorités fédérales décident finalement d'intervenir dès 1962. Sans base légale appropriée, elles procèdent par arrêtés fédéraux urgents. La première mesure vise à réduire l'immigration, via l'arrêté fédéral du 7 mars 1963. En 1964, deux arrêtés urgents sont promulgués pour limiter le crédit et la construction, et sont acceptés par votation populaire en février 1965. Les autorités justifient leur action par le trop faible impact des mesures de l'économie privée: «Die Bemühungen von privatwirtschaftlicher Seite verdienen Anerkennung. Sie vermögen jedoch – wie die jüngste Entwicklung zeigt – den von den Marktkräften ausgehenden Auftrieb nicht ausreichend in Schranken zu halten und müssen deshalb im wohlverstandenen Interesse unserer Volkswirtschaft vorübergehend durch wirksamere und gezielte behördliche Massnahmen ergänzt werden.»⁵³ L'insuffisance des mesures d'autodiscipline n'est pas démentie par l'USCI et l'UCAPS qui se rallient rapidement derrière le positionnement du Conseil fédéral, après avoir pourtant affirmé pendant deux ans leur opposition à une intervention étatique. Heinrich Homberger souligne d'ailleurs que les dispositions prises par la Confédération s'inscrivent dans la droite ligne de celles prônées par les associations patronales jusque-là, ce qui est peu étonnant dans la mesure où celles-ci ont activement été consultées lors de leur processus d'élaboration.⁵⁴ L'intervention de l'Etat permet de régler le problème du passager clandestin comme le souligne l'USCI en faisant référence aux dispositions prévues par l'arrêté fédéral sur l'immigration. En effet, l'organisation explique que l'arrêté a le mérite d'obliger les entreprises déviantes à adopter les bons comportements.⁵⁵ Ces arrêtés se révèleront peu contraignants pour le patronat⁵⁶ et auront peu d'effets, notamment sur l'immigration qui continuera à augmenter. Il faudra attendre la fin des Trente glorieuses pour voir l'effectif des travailleurs étrangers diminuer⁵⁷ et pour que la Confédération se voie légalement attribuer une fonction stabilisatrice via la modification de l'article conjoncturel en 1978.⁵⁸

En conclusion, les tentatives d'autodiscipline de l'économie privée nous en apprennent plus sur la coordination patronale que sur les bonnes ou mauvaises

recettes pour résoudre le problème de l'inflation. A ce titre, cette étude de cas démontre que l'USCI et l'UCAPS étaient prêtes à proposer des mesures a priori contraires à l'économie de marché, telles que le plafonnement des prix, du personnel ou encore le report des investissements dans le but d'éviter une intervention de l'Etat. Ces entraves à la liberté entrepreneuriale étaient valorisées dans la mesure où elles étaient appliquées librement et de manière décentralisée. Le système proposé par le patronat comportait des contradictions inhérentes, entre le but macroéconomique commun (réduire l'inflation et maintenir la compétitivité des produits suisses à l'exportation) et la rationalité microéconomique des entrepreneurs (expansion des affaires). Aussi, le manque de contrôle et de mesures coercitives rendaient la problématique du passager clandestin saillante et incitait les entreprises à ne pas respecter l'autodiscipline. Ces faiblesses étaient comprises et anticipées par les cercles dirigeants de l'USCI et l'UCAPS, mais cela relevait d'une importance secondaire, car leur but premier visait à se prémunir contre les critiques d'inaction face au problème de l'inflation. Finalement, l'intervention de la Confédération, au départ si décriée, devient un moindre mal: d'une part, les arrêtés fédéraux urgents sont provisoires et proches de mesures qui avaient été promues via l'autodiscipline et, d'autre part, leur caractère obligatoire règle le problème de la défection.

Qu'en est-il de la notion d'échec si répandue dans la littérature à propos des mesures d'autodiscipline? Certes, le bilan de la stratégie patronale concernant la lutte contre la surchauffe semble mitigé, les prix et l'effectif de travailleurs étrangers continuant à augmenter au début des années 1960. Cependant, au regard des sources étudiées, le souhait d'empêcher le développement des prérogatives étatiques semble l'emporter sur le souci de voir les prix s'envoler. Comme le souligne Longchamp,⁵⁹ s'il est difficile d'évaluer à quel point le patronat prenait au sérieux le problème de l'inflation, il apparaît néanmoins qu'il ne s'agissait pas de sa priorité. Finalement, si l'effet symbolique de l'autodiscipline n'est pas parvenu à convaincre l'opinion publique et les politiques de laisser l'économie suivre librement son cours, seules des mesures provisoires et peu contraignantes furent adoptées par arrêtés fédéraux urgents. A ce titre, la stratégie patronale visant à repousser l'extension des instruments étatiques dans le domaine conjoncturel ne semble pas pleinement mériter le qualificatif d'échec.

Notes

- 1 Jean Fourastié, *Les Trente glorieuses ou La révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris 1979.
- 2 Olivier Longchamp, *La politique financière fédérale (1945–1958)*, Lausanne 2014, 22 s.
- 3 Sandro Guzzi-Heeb, «Inflation», in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F13660.php> (19. 9. 2016); Bernard Degen, «Conjoncture», in *DHS*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F13918.php> (19. 9. 2016).

- 4 Henner Kleinewefers, *Inflation und Inflationsbekämpfung in der Schweiz*, Frauenfeld 1976, 13.
- 5 Willy Hartmann, *Die Gründe des geringen Erfolges der Inflationsbekämpfung des Bundes 1960–1966*, Zurich 1970.
- 6 Voir aussi: Christian Lutz, *Die dringlichen Bundesbeschlüsse über die Bekämpfung der Teuerung. Ein Kapitel Geschichte schweizerischer Wirtschaftspolitik*, Winterthour 1967; Kurt Schiltknecht, *Beurteilung der Gentlemen's Agreements und Konjunkturbeschlüsse der Jahre 1954–1966*, Zurich 1969.
- 7 Gaudenz Prader, *50 Jahre schweizerische Stabilisierungspolitik. Lernprozesse in Theorie und Politik am Beispiel der Finanz- und Beschäftigungspolitik des Bundes*, Zurich 1981.
- 8 Marion Ronca, «Streitpunkt Konjunktur. Die Verhandlung der Stabilisierungspolitik zwischen Bund und Wirtschaftsverbänden (1946–1957)», in Gisela Hürlimann et al. (éd.), *Lobbying. Die Vorräume der Macht*, Zurich 2016.
- 9 Peter J. Katzenstein, *Corporatism and Change. Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*, Ithaca (NY) 1984.
- 10 Peter A. Hall, David Soskice, *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford 2001.
- 11 Pour une discussion nuancée sur la classification du cas de la Suisse, voir André Mach, Christine Trampusch (éd.), *Switzerland in Europe. Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, New York 2011.
- 12 Cédric Humair et al. «Les organisations patronales suisses entre coordination économique et influence politique. Bilan historiographique et pistes de recherche», *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire* 115 (2012), 115.
- 13 Pour une évolution sur la longue durée des paramètres conjoncturels, voir Margrit Müller, Ulrich Woitek, «Wohlstand, Wachstum und Konjunktur», in Patrick Halbeisen et al. (éd.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Bâle 2012.
- 14 Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), IB Vorort-Archiv, 1.5.3.16, SHIV, Protokoll der 7. Sitzung des Vororts im Vereinsjahr 1961/62, 18. 12. 1961.
- 15 Le terme «stérilisation» est communément utilisé par les acteurs de l'époque pour signifier «stabiliser».
- 16 Peter Gild, Peter Halbützel, «Une course accélérée vers l'avenir (1945–...)», in Georges Andrey (éd.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne 1998, 782.
- 17 Longchamp (voir note 2), 320.
- 18 Ronca (voir note 8), 105.
- 19 AfZ, IB Vorort-Archiv, 51.2.2.4, Richtlinien für den Aufgabenkreis und das Verfahren des Beratenden Ausschusses für Konjunkturfragen, Entwurf, 2. 7. 1958.
- 20 SHIV (voir note 14), 17.
- 21 AfZ, IB Vorort-Archiv, 51.2.4.6, Eugen Böhler, Beratender Ausschuss für Konjunkturfragen, Protokoll der 5. Sitzung, 3. 3. 1960, 15.
- 22 SHIV, Jahresbericht 1955–1956, N° 68, 15.
- 23 Pierre Eichenberger, «Union centrale des associations patronales suisses. Genèse d'une organisation faïtière du patronat (1908–1922)», in Danièle Farboulet (éd.), *Genèse des organisations patronales en Europe XIX^e–XX^e siècle*, Rennes 2012, 143.
- 24 Union syndicale suisse (USS), *Rapport de Gestion pour les années 1953–1956*, 59.
- 25 Sur cette controverse, voir Christian Stohr, «Des représentations au dispositif de régulation. La politique d'admission des travailleurs étrangers en Suisse entre 1945 et 1959», in Sandro Cattacin et al. (éd.), *La migration italienne dans la Suisse d'après-guerre*, Lausanne 2013, 35.
- 26 Longchamp (voir note 2).
- 27 *Archives fédérales suisses* (AFS), E2804#1971/2#562*, Heinrich Homberger au Procès-verbal de la 230^e séance de la Chambre suisse du commerce, 21. 12. 1964.
- 28 Prader (voir note 7), 591.
- 29 Georg Hafner, *Bundesrat Walther Stampfli (1884–1965). Leiter der Kriegswirtschaft im Zweiten Weltkrieg. Bundesrätlicher Vater der AHV*, Olten 1986, 352–361.

- 30 AfZ, IB Vorort-Archiv, 51.3.2.1.1, SHIV, Konjunktur und Massnahmen zur Selbstdisziplinierung der Wirtschaft, 27. 12. 1961.
- 31 AfZ, IB Vorort-Archiv, 51.3.2.1.3, SHIV, Betrifft: Konjunktur und Teuerung, Kreisschreiben Nr. 1, 14. 1. 1962.
- 32 AfZ, IB Vorort-Archiv, 51.3.2.1.3, Referat von Leonhard Derron, Erklärung der Spitzenverbände der Wirtschaft zur Konjunkturlage, an der Sitzung von SHIV und ZSAO, 11. 1. 1962.
- 33 AfZ, IB Vorort-Archiv, 51.3.2.1.1, USCI et UCAPS, Conjoncture et renchérissement; mesures à prendre sur une base autonome en vue de discipliner l'économie, Circulaire du 30. 1. 1962.
- 34 SHIV (voir note 14), 20.
- 35 AfZ, IB Vorort-Archiv, 51.2.1.14, ZSAO, Protokoll der 178. Sitzung des Vorstandes, 30. 11. 1961, 10. Voir aussi AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.5.3.16, SHIV, Protokoll der 8. Sitzung des Vororts im Vereinsjahr 1961/62, 29. 1. 1962, 3.
- 36 AfZ, IB Vorort-Archiv, 51.3.2.1.3, SHIV und ZSAO, Betrifft: Arbeitgeberpolitik in der Hochkonjunktur, Kreisschreiben, 17. 1. 1962.
- 37 USCI/UCAPS (voir note 33)
- 38 Ibid.
- 39 SHIV/ZSAO (voir note 36).
- 40 AfZ, IB Vorort-Archiv, 51.3.2.1.5, Bundesrat Hans Schaffner, Bekämpfung der Teuerung und der Geldentwertung, Antwort auf die Interpellation Bächtold in der Sitzung des Nationalrates vom 20. 12. 1962.
- 41 USCI/UCAPS (voir note 33).
- 42 AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.5.3.16, SHIV, Protokoll der 9. Sitzung des Vororts im Vereinsjahr 1961/62, 26. 2. 1962, 31.
- 43 AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.5.3.15, Heinrich Homberger, SHIV, Protokoll der 2. Sitzung des Vororts im Vereinsjahr 1957/58, 27. 5. 1957, 10.
- 44 AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.5.3.15, Leonard Derron, SHIV, Protokoll der 2. Sitzung des Vororts im Vereinsjahr 1957/58, 27. 5. 1957, 11.
- 45 AfZ, IB Vorort-Archiv, 51.3.2.1.3, SHIV, Konjunktur und Selbstdisziplin der Wirtschaft: Ergebnis der vom Vorort durchgeführten Enquête, 9. 1. 1962.
- 46 Ibid.
- 47 Sur les négociations autour du temps de travail, voir Werner Wüthrich, *Ökonomische, rechtliche und verbandspolitische Fragen in der Auseinandersetzung um die Arbeitszeit*, Grösch 1987.
- 48 Pour les exemples de mesures de coercition, voir: SHIV/ZSAO (voir note 36); SHIV (voir note 47).
- 49 AFS, E7296A#1994/333#242*, Bericht der Arbeitsgruppe zur Prüfung konjunkturpolitischer Massnahmen an den Vorsteher des Eidg. Finanz- und Zolldepartements, 10. 2. 1962.
- 50 SHIV/ZSAO (voir note 36).
- 51 «Die Erklärung der Spitzenverbände. Eine Stellungnahme der Gewerkschaftskorrespondenz», *Neue Zürcher Zeitung*, 29. 1. 1962.
- 52 USS, *Rapport d'activité pour les années 1960–1962*, 68.
- 53 AFS, E2804#1971/2#562*, Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung zum Entwurf eines dringlichen Bundesbeschlusses über Massnahmen auf dem Gebiete des Geldes und Kapitalmarktes und des Kreditwesens sowie zum Entwurf eines dringlichen Bundesbeschlusses über konjunkturpolitische Massnahmen auf dem Gebiete der Bauwirtschaft.
- 54 Homberger (voir note 27). Sur le contenu des discussions au sein de la Commission consultative en matière conjoncturelle, voir AFS, E7291A#1973/86#461*.
- 55 AFS, E7296A#1994/333#242*, SHIV und ZSAO, Konjunktur und Teuerung, Kreisschreiben Nr. 93.23/Nr. 11/1963, 5. 3. 1963,

- 56 AfZ, IB Vorort-Archiv 1.5.3.17, Heinrich Homberger, Protokoll der 6. Sitzung des Vororts im Vereinsjahr 1963/64, Zurich, 11. 11. 1963, 26.
- 57 Etienne Piguet, *L'immigration en Suisse. Soixante ans d'entrouverture*, Lausanne 2013, 11.
- 58 Yvo Hangartner, «Articles économiques» in *DHS*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F13805.php> (11. 3. 2016).
- 59 Longchamp (voir note 2), 725 s.

Zusammenfassung

Selbstdisziplinierung statt Regulierung. Die Strategie der Unternehmensverbände zur Bekämpfung der konjunkturellen «Überhitzung» um 1960

Sabine Pitteloud interessiert sich für den Versuch, privatwirtschaftliche Antworten auf die Teuerung der 1960er-Jahre zu finden. Arbeitgeber und Gewerkschaften waren sich zwar einig in der Diagnose, dass die Schweiz an einer konjunkturellen «Überhitzung» leide. In der Analyse der Ursachen und möglicher Lösungen wichen sie jedoch erheblich voneinander ab. Im Zentrum des Beitrags stehen die Selbstregulierungsmassnahmen, zu denen der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins (kurz: Vorort) und der Schweizerische Arbeitgeberverband aufriefen. Ihre Strategie zielte darauf ab, die Teuerung durch eine Selbstdisziplinierung der Privatwirtschaft zu lindern und damit staatliche Interventionsmassnahmen zu verhindern. Zu diesem Zweck ermunterten der Vorort und die Arbeitgeberverbände ihre Mitglieder mitunter auch zur Plafo- nierung von Preisen, Personalbeständen oder Investitionen und damit zu Mass- nahmen, die an sich gegen die Prinzipien der freien Marktwirtschaft versties- sen. Das führte rasch zu Widersprüchen zwischen dem übergeordneten volkswirt- schaftlichen Ziel, die Teuerung einzudämmen und die Wettbewerbsfähigkeit schweizerischer Exportgüter zu erhalten, und den Unternehmensinteressen an einer Expansion ihrer Geschäftstätigkeit; dies umso mehr, als die Massnahmen freiwilliger Natur waren. Letztlich konnte die staatliche Intervention in der Form dringlicher Bundesbeschlüsse zwar nicht verhindert werden, doch die bundesstaatlichen Konjunkturmassnahmen von 1965 waren von begrenzter Wirkung, indem sie zeitlich beschränkt waren und sich inhaltlich an den von Un- ternehmerseite vorgeschlagenen Selbstdisziplinierungsmassnahmen orientierten.

(Übersetzung: Gisela Hürlimann)